



Berna, 11 dicembre 2020

Legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA)

Rapporto esplicativo



Compendio

In adempimento dell'incarico affidatogli dal Consiglio federale¹, il Dipartimento federale delle finanze, coadiuvato dalla Cancelleria federale, dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (Ufficio federale di giustizia) e dal Dipartimento federale dell'interno (Ufficio federale di statistica), sottopone al Consiglio federale un progetto da porre in consultazione contenente le basi giuridiche necessarie a consentire un impiego efficace dei mezzi elettronici nell'Amministrazione federale in relazione all'offerta di prestazioni digitali delle autorità. Queste basi giuridiche devono garantire che la Confederazione possa disporre, in ogni situazione, delle forme di collaborazione oggettivamente più opportune nel settore dell'amministrazione digitale, in particolare del Governo elettronico.

Il presente avamprogetto intende incentivare lo svolgimento elettronico dei processi aziendali della Confederazione («digital first»). Nel progetto posto in consultazione vengono definite le condizioni quadro per la diffusione del Governo elettronico a livello federale, per le forme di collaborazione della Confederazione con altri enti pubblici e organizzazioni nel settore del Governo elettronico, nonché per le prestazioni di servizi elettroniche della Confederazione. Vengono altresì create le basi per la messa a disposizione di software senza il pagamento di licenze («software open source»), per la pubblicazione di «open government data», per la gestione dei servizi elettronici delle autorità e per la definizione di standard da parte della Confederazione. L'avamprogetto prevede inoltre la possibilità di delegare compiti a organizzazioni nell'ambito delle attività amministrative ausiliarie.

¹ Decisione del Consiglio federale del 30.1.2019, EXE 2018 2704.

Indice

1	Punti essenziali del progetto	5
1.1	Situazione iniziale	5
1.2	Necessità di collaborare nel settore del Governo elettronico	5
1.3	Incarico di costituire un'organizzazione nel settore del Governo elettronico	6
1.4	Necessità di intervenire	6
1.5	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	7
1.5.1	Rapporto con il programma di legislatura	7
1.5.2	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	8
1.6	Interventi parlamentari	9
2	La normativa proposta	10
2.1	Primo elemento: convenzioni sulla collaborazione nel settore del Governo elettronico	10
2.2	Secondo elemento: partecipazione della Confederazione in organizzazioni ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico	11
2.3	Terzo elemento: delega di compiti amministrativi	11
2.3.1	Diritto in materia di appalti pubblici	12
2.3.2	Diritto fiscale	13
2.3.3	Finanziamento	16
2.3.4	Rapporti giuridici	16
2.4	Ulteriori campi di applicazione in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità	16
2.4.1	Software open source	17
2.4.2	Open government data	19
2.4.3	Gestione dei servizi elettronici delle autorità da parte della Confederazione	21
2.4.4	Obbligatorietà degli standard	23
2.5	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	23
2.6	Armonizzazione tra compiti e finanze	24
2.7	Attuazione	24
3	Commento ai singoli articoli	25
4	Ripercussioni	47
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	47
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	47
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	49
4.1.3	Altre ripercussioni	49
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	50
4.3	Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente	51
5	Aspetti giuridici	51
5.1	Costituzionalità	51
5.1.1	Competenza di concludere convenzioni nel settore del Governo elettronico	51
5.1.2	Competenza di decidere in merito a eventuali partecipazioni nel settore del Governo elettronico	52
5.1.3	Competenza riguardante la delega di compiti amministrativi nel settore delle attività amministrative ausiliarie	52
5.1.4	Competenza riguardante la messa a disposizione di OSS senza il pagamento di licenze, la concessione dell'accesso a dati pubblici (OGD), la gestione di servizi di base e di servizi elettronici da parte della Confederazione e l'obbligatorietà degli standard	52

5.1.5	Compatibilità con lo Stato di diritto e lo Stato federale, con il principio democratico e la separazione dei poteri	52
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	53
5.3	Forma dell'atto	54
5.4	Subordinazione al freno alle spese	54
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	55
5.6	Conformità alla legge sui sussidi	55
5.6.1	Motivazione	55
5.6.2	Struttura e portata finanziaria	56
5.7	Delega di competenze legislative	56
5.8	Protezione dei dati	57

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Le tecnologie digitali non solo cambiano la nostra società e le nostre forme di comunicazione, ma rendono anche possibili le interazioni digitali tra le autorità nazionali e tra queste ultime, la popolazione e l'economia. Per sfruttare al meglio il potenziale offerto dalla digitalizzazione, l'amministrazione pubblica è invitata a intraprendere un ulteriore passo in avanti sulla strada della costante modernizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) impiegate. Per quanto la Svizzera possa senz'altro vantare un'amministrazione analogica efficiente e affidabile, nella popolazione e nel mondo dell'economia si fa però sempre più pressante la richiesta di poter utilizzare i canali elettronici, come già avviene abitualmente in altri settori.

L'espressione «amministrazione digitale» definisce il prossimo passo sulla strada della modernizzazione dell'amministrazione, concretizzato mediante l'impiego di tecnologie digitali. La tradizionale gestione amministrativa si arricchisce così di nuovi strumenti operativi elettronici. Un elemento significativo dell'amministrazione digitale è il Governo elettronico, che mette in primo piano la fornitura di prestazioni per via elettronica da parte delle autorità e la digitalizzazione di processi amministrativi già in essere mediante il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (di seguito «AP-LMeCA», dove «AP» sta per avamprogetto) che sottoponiamo alla vostra attenzione ha l'obiettivo di creare le basi giuridiche necessarie affinché la Confederazione possa disporre di nuove opzioni d'intervento nel campo del Governo elettronico e, in collaborazione con i Cantoni, possa accelerarne in maniera incisiva la diffusione. Questa legge costituisce una base essenziale, che consentirà alla Confederazione e ai Cantoni di affrontare insieme gli sviluppi e le sfide nell'ambito del Governo elettronico agendo in maniera mirata, coordinata e adeguata alle necessità.

Il presente avamprogetto non considera i risultati del progetto «Amministrazione digitale: progetto per ottimizzare la direzione e il coordinamento dello Stato federale», al quale hanno partecipato rappresentanti dei tre livelli statali. Mentre il progetto «Amministrazione digitale» prevede la costituzione a tappe di un'organizzazione che eventualmente richiederà anche un adeguamento delle basi costituzionali, il presente progetto di legge crea in maniera puntuale le basi necessarie e possibili nei limiti del vigente ordinamento costituzionale. Nel quadro dei chiarimenti giuridici effettuati in sede di attuazione del progetto «Amministrazione digitale», si valuterà se e in che modo la LMeCA potrà servire da base per tale attuazione e come all'occorrenza dovrà essere modificata.

1.2 Necessità di collaborare nel settore del Governo elettronico

I vantaggi della digitalizzazione e del Governo elettronico richiedono una stretta collaborazione tra gli enti pubblici. Condividendo le soluzioni, si possono sfruttare le economie di scala e ottenere benefici in termini di costi. Un buon coordinamento e una gestione armonizzata tra gli enti pubblici consente un impiego mirato delle risorse nonché la realizzazione di sistemi interoperabili e trasversali a tutti gli enti. Di conseguenza, le soluzioni di Governo elettronico possono essere strutturate in modo da renderle più accessibili ai cittadini e più convenienti. Infine, le soluzioni comuni supportano in maniera più efficiente le procedure delle autorità.

In un campo come quello del Governo elettronico, che anche in futuro sarà soggetto a una rapida evoluzione, oggi è pressoché impossibile prevedere con certezza quali forme di collaborazione tra gli enti pubblici saranno necessarie. Il presente avamprogetto intende creare le basi giuridiche per le forme di collaborazione prese in considerazione. Per quanto riguarda le partecipazioni della Confederazione in organizzazioni, il Consiglio federale si adopera al fine di concentrare le risorse e destinarle a poche, ma mirate organizzazioni².

² Cfr. anche le linee direttive dei Cantoni relative all'amministrazione digitale (in tedesco), consultabili all'indirizzo: https://kdk.ch/uploads/media/Leitlinien-E-Government_20180927_01.pdf.

1.3 Incarico di costituire un'organizzazione nel settore del Governo elettronico

Il primo esempio di applicazione e impulso concreto per l'avvio del presente progetto legislativo è la costituzione di **eOperations Svizzera SA**. Sulla base della Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera 2016³, il Comitato direttivo dell'organizzazione e-government Svizzera ha incaricato la Conferenza svizzera sull'informatica (CSI) di dar vita a un'organizzazione volta a favorire l'attuazione, sul piano organizzativo, finanziario e operativo, di soluzioni informatiche utilizzate collettivamente dai vari livelli statali.

Il 20 giugno 2018 la CSI ha così fondato eOperations Svizzera SA (di seguito anche «eOperations») con un capitale azionario di 100 000 franchi e una riserva di ricapitalizzazione di 200 000 franchi. Ha inoltre sottoscritto tutte le 1000 azioni al valore nominale di 100 franchi. Se si considera che partecipa ai costi di esercizio della CSI nella misura di un terzo, negli ultimi anni la Confederazione ha quindi contribuito alla costituzione del patrimonio della CSI con circa un milione di franchi. Ciò significa che già oggi, per il tramite della CSI, la Confederazione è indirettamente co-azionista di eOperations Svizzera SA.

La sede della società si trova a Berna. Al momento della fondazione, la CSI era azionista unica della società. La Confederazione, i Cantoni e le principali città furono successivamente invitati a partecipare, diventando anch'essi azionisti di eOperations (l'acquisto di azioni da parte di privati non è previsto). Nella prima fase la CSI intende mantenere la quota di maggioranza in eOperations, cedendo per il momento agli enti pubblici interessati una prima azione (almeno un'azione è riservata per la Confederazione, da acquistare anche in un secondo momento). Il 1° novembre 2020, oltre all'azionista di maggioranza CSI, eOperations contava 84 azionisti (26 Cantoni, 44 città/Comuni e 14 organizzazioni detenute da enti di diritto pubblico).

1.4 Necessità di intervenire

Affinché la Confederazione possa acquisire partecipazioni in una o più organizzazioni (ad es. eOperations) ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico è necessario prevedere un'apposita base legale. Il Consiglio federale sostiene la partecipazione della Confederazione, e con decreto del 30 gennaio 2019, ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con la Cancelleria federale e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP, Ufficio federale di giustizia e polizia [UFG]), di presentare al Consiglio federale un progetto da porre in consultazione contenente le basi giuridiche necessarie a garantire che la Confederazione possa disporre per ogni singolo caso delle forme di collaborazione oggettivamente più opportune nel settore del Governo elettronico.

Le basi giuridiche disciplinano in forma generale e astratta sia la **partecipazione** della Confederazione a organizzazioni ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico, sia la possibilità di **delegare** alle stesse **compiti amministrativi** nel campo delle attività amministrative ausiliarie. Rimangono inoltre da chiarire talune questioni giuridiche in merito alla partecipazione in organizzazioni comuni e trasversali ai vari livelli statali.

Nel contempo viene creata una base giuridica per la conclusione di **convenzioni** tra la Confederazione e altri enti pubblici, Stati e organizzazioni (nazionali e internazionali) nel settore del Governo elettronico. Pertanto, il Consiglio federale deve essere autorizzato, a livello di legge, a concludere autonomamente trattati internazionali concernenti la collaborazione nel settore del Governo elettronico.

Per uno sviluppo ottimale del Governo elettronico serve anche la fattiva collaborazione tra gli enti pubblici. Questo deve permettere, ad esempio, l'acquisto condiviso o la trasmissione reciproca di software. Se in molti settori si può collaborare senza problemi e senza basi legali esplicite, si è constatato che, per consentire alla Confederazione di mettere **software open source** («open source software», OSS) a disposizione di terzi, in particolare di altri enti pubblici, occorre chiarirne i presupposti.

Alla tematica OSS è connessa la gestione, da parte delle autorità, dei dati delle amministrazioni pubbliche liberamente accessibili, i cosiddetti **open government data** (OGD). Nel contesto del Governo

³ FF 2015 7981

elettronico, ciò rappresenta un ulteriore campo di applicazione da disciplinare. Gli open government data sono tutti i dati non personali né critici per la sicurezza delle infrastrutture che, nell'interesse della collettività, sono resi liberamente accessibili e che possono essere utilizzati, diffusi e riutilizzati senza nessuna limitazione.

Analogamente, per la corrispondenza elettronica che la Confederazione intrattiene con le autorità è ravvisabile una necessità di disciplinamento in relazione alla gestione dei **servizi elettronici delle autorità** (servizi di base e servizi elettronici). Per quanto riguarda i servizi di base, ciò che più interessa attualmente è la creazione di mezzi elettronici utilizzati per l'identificazione di una persona fisica (eID) riconosciuti dallo Stato, l'istituzione di un servizio nazionale degli indirizzi (SNI) o di un sistema di gestione dei dati di base trasversale alle autorità. Per quanto riguarda invece i servizi elettronici, la creazione dello sportello unico per le imprese «EasyGov.swiss» o il progetto «eTraslocoCH», solo per citare due esempi, hanno già raggiunto un buon livello di diffusione. Affinché la Confederazione possa dichiarare obbligatori questi servizi di base e servizi elettronici o possa metterli a disposizione di terzi, è indispensabile una base legale.

Per far sì che le diverse applicazioni software siano in grado di comunicare tra loro, sono necessari degli **standard**. Infine, per garantire l'adozione quanto più diffusa possibile di standard unitari bisogna altresì creare una base giuridica che consenta alla Confederazione, limitatamente alle sue competenze costituzionali, di definire l'obbligo di applicare determinati standard per l'esecuzione del diritto federale.

1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

1.5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Nel messaggio del 29 gennaio 2020⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 viene annunciata l'approvazione del messaggio sul presente avamprogetto quale misura necessaria al raggiungimento dell'obiettivo 2 («La Confederazione fornisce le sue prestazioni statali in modo efficiente e il più possibile digitale»)⁵. Nel decreto federale del 21 settembre 2020⁶ concernente il programma di legislatura 2019–2023, l'approvazione del messaggio sulla presente legge federale⁷ è presentata come la misura numero 4, necessaria al raggiungimento del suddetto obiettivo 2.

L'avamprogetto costituisce una pietra miliare importante nel percorso di realizzazione della Strategia svizzera di governo elettronico, la cui attuazione è stata esplicitamente menzionata tra le misure da adottare nel decreto federale del 14 giugno 2016⁸ sul programma di legislatura 2015–2019. L'obiettivo di questa misura è creare in Svizzera buone condizioni quadro per garantire, grazie alla digitalizzazione, una prosperità sempre maggiore⁹.

Nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁰ sul programma di legislatura 2015–2019 si leggeva inoltre che la Strategia svizzera di governo elettronico aveva concentrato (nelle linee guida¹¹) gli sforzi comuni compiuti finora dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni in materia di governo elettronico su pochi progetti, significativi sul piano nazionale e strategico, e su compiti duraturi (prestazioni)¹².

L'avvenuta fondazione di eOperations e la prevista partecipazione della Confederazione nella medesima costituisce un progetto strategico delle linee guida. Esso persegue l'obiettivo operativo di creare un'organizzazione comune per l'acquisto, la gestione e la manutenzione di soluzioni comuni per il Governo elettronico¹³.

⁴ FF 2020 1565. In questa sede di particolare interesse la pag. 1623.

⁵ Obiettivo 2 dell'indirizzo politico 1: all'epoca ancora con il titolo «legge federale concernente le forme di collaborazione in ambito di prestazioni digitali delle autorità».

⁶ FF 2020 7365, in questa sede di particolare interesse la pag. 7366.

⁷ Qui ancora con il precedente titolo «legge federale concernente le forme di collaborazione in ambito di prestazioni digitali delle autorità».

⁸ FF 2016 4605

⁹ FF 2016 4607, n. 15

¹⁰ FF 2016 909

¹¹ Con la Strategia di e-government Svizzera 2020–2023, il piano di attuazione è stato ora identificato come lo strumento di attuazione. Il piano è consultabile all'indirizzo: <https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/schwerpunktplan1/>

¹² FF 2016 966

¹³ Obiettivo 4 degli obiettivi operativi contenuti nelle linee guida 2017–2019.

Altrimenti detto, eOperations corrisponde alla volontà politica della Confederazione e dei Cantoni, così come espressa nella convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera e nella Strategia di e-government Svizzera. Affinché l'obiettivo di eOperations, ossia la creazione e la gestione comune di soluzioni informatiche per le prestazioni digitali delle autorità federali, cantonali e comunali, possa realizzarsi, appare evidente l'utilità della partecipazione della Confederazione in eOperations mediante l'acquisto di azioni (almeno un'azione del valore nominale di fr. 100). Visto che la Confederazione si è attivata per prima chiedendo di analizzare la necessità di creare un'organizzazione incaricata di occuparsi degli aspetti operativi nell'ambito del Governo elettronico, sarebbe impensabile per gli altri enti pubblici che adesso rinunciassero alla partecipazione in eOperations.

1.5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Come spiegato in precedenza, il progetto strategico eOperations, volto a creare le premesse per un'organizzazione gestita congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni, è parte delle linee guida, che a loro volta si rifanno alla Strategia di e-government Svizzera. Il 20 novembre 2019 il Consiglio federale ha approvato la Strategia di e-government Svizzera 2020–2023. Con l'attuazione di quest'ultima, il canale digitale è destinato a diventare il canale preferenziale per mettersi in contatto con l'amministrazione pubblica. Anche la collaborazione tra le autorità è destinata a intensificarsi.

La creazione di una base legale che autorizzi il Consiglio federale a concludere convenzioni sulla collaborazione con altri enti pubblici, come pure l'attribuzione alla Confederazione di una competenza nella gestione di servizi di base e di servizi elettronici sono (anch'esse) misure volte a dare al Governo i margini di manovra necessari per la realizzazione della Strategia di e-government Svizzera. Entrambe le misure scaturiscono dal decreto del Consiglio federale del 14 novembre 2018, che affidò al DFF l'incarico di chiarire, in collaborazione con la Conferenza dei governi cantonali (CdC), possibili basi giuridiche più vincolanti per la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni nel settore del Governo elettronico.

Per quanto riguarda la gestione di servizi di base e di servizi elettronici, gli Stati firmatari della dichiarazione di Tallinn sul Governo elettronico si sono dichiarati favorevoli a promuovere l'utilizzo transfrontaliero di prestazioni digitali delle autorità e di servizi di base (per maggiori dettagli al proposito, cfr. n. 5.2). A tal fine sono necessari sistemi interoperabili. In Svizzera, Paese che ha sottoscritto la dichiarazione summenzionata il 6 ottobre 2017, viene attribuita la massima importanza a questo principio, poiché senza l'applicazione di standard e senza garanzia dell'interoperabilità non sono possibili processi efficienti ed economici tra i livelli statali.

Il 5 febbraio 2019, l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) ha invalidato la Strategia parziale sugli OSS del 15 marzo 2005 in quanto direttiva TIC della Confederazione, sostituendola con la guida strategica sugli OSS nell'Amministrazione federale del 1° febbraio 2019¹⁴, avente carattere di raccomandazione. In questa guida si sottolinea che già oggi taluni uffici federali rilasciano componenti software di ampia portata sotto forma di OSS. Altri uffici sarebbero invece più riluttanti a farlo, data l'assenza di una base giuridica chiara in tal senso. La normativa proposta eliminerà questa incertezza giuridica. Nella guida sopra citata, l'ODIC manifesta altresì l'intenzione di redigere istruzioni che dovranno chiarire in che misura l'Amministrazione federale può e deve contribuire ai progetti open source in corso e chi, in quale contesto e con quale licenza può pubblicare nuovi progetti open source.

Il 30 novembre 2018 il Consiglio federale ha approvato la seconda Strategia sul libero accesso ai dati pubblici in Svizzera 2019–2023 (di seguito «Strategia open government data»)¹⁵. A partire dal 2020, tutti i dati pubblicati dai servizi federali devono essere pubblicati come dati amministrativi pubblici, liberamente utilizzabili e suscettibili di essere letti elettronicamente. La strategia è vincolante per l'Amministrazione federale e, nell'articolo 11 AP-LMeCA, trova ora applicazione a livello di legge.

Infine, la disposizione relativa all'obbligatorietà degli standard è conforme alla Strategia di e-government Svizzera 2020–2023, la quale stabilisce che Confederazione, Cantoni e Comuni devono mirare a soluzioni standardizzate e interfacce aperte¹⁶.

¹⁴ La guida strategica, in tedesco e francese, è consultabile all'indirizzo: www.isb.admin.ch/isb/de/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sb004-ikt-teilstrategie-open-source.html.

¹⁵ FF 2019 813

¹⁶ Pag. 9 seg., consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59199.pdf>.

1.6 Interventi parlamentari

Il postulato 14.4275 «Come fare per permettere esplicitamente il rilascio di software open source da parte della Confederazione?», depositato dal consigliere nazionale Balthasar Glättli, invitava il Consiglio federale a esaminare se la legge federale sulle finanze della Confederazione poteva essere completata in modo da permettere esplicitamente la messa a disposizione di codici sorgente da parte della Confederazione e, se del caso, di proporre i necessari adeguamenti per garantire l'attuazione della strategia dell'amministrazione federale sul software open source. Il 22 marzo 2017, in adempimento del postulato, il Consiglio federale pubblicò il suo rapporto¹⁷ sulla messa a disposizione di OSS da parte dell'Amministrazione federale e propose di togliere dal ruolo il postulato. Il rapporto ha evidenziato che nell'ambito dell'Amministrazione federale il bisogno di OSS era in quel momento limitato a rari casi e conclude affermando che l'articolo 41 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC) contiene già una base giuridica sufficiente per la messa a disposizione a titolo oneroso di OSS. Tuttavia, questo deve necessariamente avvenire tramite le unità amministrative di cui all'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale. Sul fatto che sia necessaria una base giuridica anche per la messa a disposizione di OSS senza il pagamento di licenze, le opinioni sono rimaste invece contrastanti. Il postulato non venne pertanto tolto dal ruolo.

Il Consiglio federale conferì quindi al DFF, in collaborazione con il DFGP, l'incarico di chiarire le questioni rimaste in sospeso e di predisporre le basi legali eventualmente necessarie.

Con il presente avamprogetto, che crea chiare basi giuridiche per la messa a disposizione di software (open source) da parte dell'Amministrazione federale senza il pagamento dei diritti di licenza, l'incarico può considerarsi evaso.

Nel quadro della mozione 19.3160 «Quadro legale unitario per la pubblicazione e la fruizione di dati e servizi non personali dell'amministrazione federale (legge sugli open government data)», depositata dalla consigliera nazionale Edith Graf-Litscher, il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare un quadro legale unitario per regolamentare la pubblicazione di OGD. Tutti i dati e servizi non personali prodotti o raccolti dall'Amministrazione federale nel quadro della sua attività devono essere pubblicati e messi gratuitamente a disposizione del pubblico, che potrà così accedervi liberamente.

Il 22 maggio 2019 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, poiché nella Strategia open government data, approvata il 30 novembre 2018, erano già state previste condizioni quadro vincolanti per l'attuazione degli OGD tra l'altro in ossequio alla raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF)¹⁹, che chiedeva di definire a lungo termine un quadro vincolante ed efficace per i dati aperti della pubblica amministrazione. È stato così sancito il principio secondo cui, a partire dal 2020, devono essere pubblicati tutti i dati dell'Amministrazione federale («open data by default»).

Inoltre, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) è stato incaricato di esaminare come i principi menzionati nella mozione, così come altri principi OGD, possano essere disciplinati giuridicamente in modo ottimale, anche tenendo conto del possibile calo delle entrate e delle sue conseguenze.

Con il presente avamprogetto, che disciplina giuridicamente il principio OGD «open data by default» per l'Amministrazione federale centrale, l'incarico può considerarsi evaso.

In questa prima fase non si dà seguito alla richiesta dell'autrice della mozione del 2017²⁰ di obbligare, oltre che l'Amministrazione federale, anche le imprese parastatali federali a pubblicare i loro dati²¹. Nell'ambito della politica della Confederazione in quanto ente proprietario, si mira però alla sua attuazione anche nelle aziende parastatali²². Alcune di queste, come Swisscom e le FFS pubblicano già oggi parte dei loro dati sotto forma di OGD.

¹⁷ Il rapporto, redatto in francese e tedesco, è consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/47656.pdf>.

¹⁸ RS 611.0

¹⁹ Verifica trasversale n. 17491 del 24.7.2018.

²⁰ Mozione 17.4246 «Proseguire la strategia di libero accesso ai dati pubblici dopo il 2019», depositata dall'ex consigliera nazionale Kathy Riklin.

²¹ Parere del Consiglio federale del 14.2.2018 sulla mozione Riklin 17.4246.

²² Strategia sul libero accesso ai dati pubblici in Svizzera 2019–2023, n. 4.2.3, FF 2019 813, 817.

2 La normativa proposta

L'avamprogetto intende autorizzare il Consiglio federale a:

- concludere convenzioni sulla collaborazione nel settore del Governo elettronico con altri enti pubblici, Stati e organizzazioni (nazionali e internazionali);
- decidere in merito alla partecipazione della Confederazione in organizzazioni e imprese, al fine di collaborare nel settore del Governo elettronico e assumere impegni volti al finanziamento di dette organizzazioni e imprese;
- delegare a organizzazioni e imprese compiti amministrativi nel campo delle attività amministrative ausiliarie (in particolare l'esecuzione di procedure di aggiudicazione).

Oltre a illustrare la regolamentazione inerente a questi tre elementi, il rapporto esplicativo fornisce anche chiarimenti sui settori tematici seguenti:

- situazione fiscale relativa alle prestazioni di servizi di organizzazioni e imprese;
- situazione giuridica in materia di appalti pubblici relativa alla collaborazione nel settore del Governo elettronico;
- principali questioni riguardanti
 - l'impiego e la messa a disposizione di OSS (sia nuovi sviluppi che ulteriori sviluppi),
 - la pubblicazione di OGD,
 - la gestione di servizi elettronici delle autorità da parte della Confederazione, e
 - gli standard che la Confederazione ha dichiarato obbligatori.

2.1 Primo elemento: convenzioni sulla collaborazione nel settore del Governo elettronico

La Costituzione federale (Cost.²³) non prevede alcuna competenza generale che autorizzi la Confederazione a emanare direttive nei confronti dei Cantoni nel settore del Governo elettronico e a imporre il rispetto affinché vengano applicate in modo omogeneo a livello nazionale. Al riguardo occorre anche osservare che l'impiego del Governo elettronico, di per sé, non rappresenta un compito amministrativo a sé stante quanto piuttosto un aspetto trasversale di ogni attività dello Stato, a prescindere che rientri nell'ambito di competenza della Confederazione o in quello dei Cantoni. Di conseguenza, il Governo elettronico riguarda tutte le competenze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e richiede quindi un coordinamento sia sul piano verticale che orizzontale.

Il Governo elettronico funziona dunque al meglio se tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, dal quello comunale a quello federale, collaborano strettamente. Le applicazioni disponibili e le infrastrutture esistenti possono così essere utilizzate in comune, in modo da ottenere l'efficienza auspicata. La collaborazione è la condizione necessaria affinché il Governo elettronico agisca in modo efficace dal punto di vista organizzativo, finanziario e amministrativo.

Per coordinare il Governo elettronico in Svizzera puntando all'efficienza, uno strumento promettente è la conclusione di convenzioni specifiche tra la Confederazione e i Cantoni. Anche la passata e l'attuale collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni poggia su una convenzione²⁴ che, a sua volta, si fonda sulla vigente Strategia di e-government Svizzera 2020–2023²⁵. Tuttavia, questa convenzione (quadro) è da considerarsi giuridicamente insufficiente in ragione dell'assenza di una base legale esplicita nel diritto federale. Con questa novella legislativa si intende creare una base esplicita per una collaborazione nel settore del Governo elettronico (in particolare tra Confederazione e Cantoni) basata su future convenzioni vincolanti e per il suo finanziamento. Le basi giuridiche consentono

²³ RS 101

²⁴ La prima convenzione quadro concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico è entrata in vigore nel 2008. Fatte salve alcune modifiche minori, la stessa è stata poi riconfermata nel 2012 e nel 2016. In vista della legislatura 2020–2023, il Consiglio federale e la Conferenza dei governi cantonali ne hanno approvato una versione leggermente modificata. La vigente «Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera 2020» è consultabile all'indirizzo: <https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/offentlich-rechtliche-rahmenvereinbarung-uber-die-e-governme/>.

²⁵ Consultabile all'indirizzo: <https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/e-government-strategie/>.

altresì alla Confederazione, laddove fosse necessario, di prevedere, nell'ambito delle convenzioni, la creazione di organizzazioni comuni dotate di personalità giuridica propria.

Lo strumento delle convenzioni di diritto pubblico tra diversi livelli statali ha il potenziale per favorire la buona riuscita e il successo del Governo elettronico. Al proposito va però osservato che le convenzioni sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni devono sempre salvaguardare le norme sulle competenze previste dalla Costituzione. Le convenzioni si focalizzeranno sull'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione e si mantengono così entro i limiti imposti dalla ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione. Bisogna anche tenere conto delle preoccupazioni espresse verso tali convenzioni da chi teme di vedere compromessi i principi di democrazia e separazione dei poteri sui quali si fonda lo Stato federale e di diritto (al proposito, cfr. il n. 5.1.5).

Anche per quanto attiene alla digitalizzazione della collaborazione istituzionale transfrontaliera può emergere la necessità di concludere convenzioni sulla collaborazione con altri Stati o con organizzazioni internazionali. Il presente avamprogetto tiene conto anche di questo aspetto.

2.2 Secondo elemento: partecipazione della Confederazione in organizzazioni ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico

Strettamente collegata con la conclusione di convenzioni sulla collaborazione, e in particolare con la creazione di organizzazioni comuni (secondo l'art. 5 cpv. 3 AP-LMeCA) a cui tali convenzioni sono finalizzate, è la tematica della partecipazione della Confederazione **in** organizzazioni. Prevedendo un'apposita base giuridica nella LMeCA, si intende mettere la Confederazione nelle condizioni di poter acquisire partecipazioni **in** organizzazioni nel settore del Governo elettronico per l'adempimento dei propri compiti. Questa necessità è stata evidenziata, non da ultimo, dalla fondazione, nel 2008, di eOperations (cfr. n. 1.3).

Con eOperations si intende creare un'organizzazione gestita congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni che si presenta come polo organizzativo e fornitrice competente di servizi per l'attuazione di cooperazioni nel settore informatico dell'amministrazione pubblica anche oltre i livelli federali. Tuttavia, per realizzare questo progetto è necessario che la Confederazione diventi parte dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale, acquisendo quote sociali di eOperations Svizzera SA. Analoghe partecipazioni in organizzazioni esterne nel settore del Governo elettronico potranno rivelarsi necessarie anche in futuro. Perciò occorre creare una base giuridica di valenza generale e non limitata soltanto a eOperations.

2.3 Terzo elemento: delega di compiti amministrativi

La gestione congiunta di un'organizzazione o di un'impresa può richiedere la delega di determinati compiti nel campo delle attività amministrative ausiliarie. Per fare un esempio concreto di applicazione di questa norma di legge, si potrebbe ipotizzare di delegare a eOperations l'esecuzione di procedure di aggiudicazione e di servizi informatici nel campo delle TIC.

Lo svolgimento delle procedure di aggiudicazione è un compito correlato alle facoltà di un'autorità sovrana. Pertanto, se a queste organizzazioni (nel primo caso di applicazione, a eOperations) si delega il compito di gestire le procedure di aggiudicazione è necessario anche attribuire loro delle competenze decisionali; non sarebbe infatti ipotizzabile lasciare che tali organizzazioni eseguano una procedura di aggiudicazione secondo le disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici senza dar loro la possibilità, ad esempio, di pubblicare il bando, di aggiudicare la commessa, di escludere un offerente, di interrompere la procedura o, più in generale, di emanare decisioni riguardanti lo svolgimento della procedura. Le organizzazioni cui è stata affidata l'esecuzione di procedure di aggiudicazione (ad es. eOperations) devono quindi disporre anche di competenze decisionali.

Il presente avamprogetto crea i presupposti giuridici per la delega di competenze in materia di acquisti a organizzazioni come eOperations. Per contro, non è oggetto del presente progetto legislativo stabilire se e secondo quali modalità devono essere concretamente delegati loro compiti in materia di

acquisti. Un'eventuale delega dovrebbe in ogni caso rispettare le disposizioni applicabili in materia di appalti pubblici ed essere in linea con la corrispondente strategia della Confederazione.

Spetta al Consiglio federale delegare le attività amministrative ausiliarie. Al riguardo, l'avamprogetto non specifica però se la delega deve avvenire mediante una norma giuridica (ordinanza) o una convenzione (nel senso di contratti di diritto amministrativo).

Nell'ambito di tale delega si dovrà in particolare verificare, oltre alla conformità con la strategia della Confederazione in materia di acquisti, secondo quali regole dovranno essere fatti gli acquisti e come tale delega influisce sulla possibilità della Confederazione di avere accesso alle prestazioni, segnatamente se la Confederazione può ricevere prestazioni dell'organizzazione senza che si renda necessaria una procedura di aggiudicazione supplementare.

Di seguito vengono illustrati i principali ambiti giuridici e normativi interessati da una delega di compiti o da una partecipazione della Confederazione (n. 2.3.1– 2.3.4).

2.3.1 Diritto in materia di appalti pubblici

Quando si tratta di affidare a organizzazioni l'esecuzione di procedure di aggiudicazione, occorre anche chiarire brevemente le condizioni quadro in materia di appalti pubblici rilevanti laddove la Confederazione, sulla base della normativa proposta, prenda in considerazione la possibilità di delegare loro tale compito amministrativo. I punti fondamentali riguardanti il diritto sugli appalti pubblici sono delucidati di seguito, prendendo come esempio eOperations.

eOperations è nata per favorire la collaborazione tra enti pubblici. Di conseguenza non fornirà servizi al mercato, ossia ai privati. I committenti, ovvero i clienti di eOperations, possono essere:

- enti pubblici che fanno anche parte (sono membri) dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale di eOperations;
- enti pubblici che non fanno parte dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale di eOperations;
- organizzazioni alle quali enti pubblici partecipano in qualità di organi responsabili a livello finanziario e decisionale (ad es. associazioni, società anonime della Confederazione e dei Cantoni).

Secondo quanto riportato in una perizia della Commissione della concorrenza (COMCO)²⁶, si parla di appalto pubblico quando tra un committente pubblico e un fornitore di prestazioni (privato) viene sottoscritto un contratto avente per oggetto la fornitura di beni, l'esecuzione di lavori di costruzione o la prestazione di servizi a fronte di un pagamento da parte dello Stato. Taluni flussi di prestazioni, pur coinvolgendo due attori statali, *non* sono invece considerati *appalti pubblici* secondo la normativa in materia e, in presenza di determinate condizioni, sono esclusi dal campo di applicazione di tale normativa in quanto fattispecie derogatoria. Per quanto riguarda il primo esempio concreto di applicazione ciò significa che, se tutti i clienti di eOperations sono anche membri del suo organo responsabile a livello finanziario e decisionale, eOperations soddisferà i requisiti previsti dall'**eccezione «quasi-in-house»**²⁷, cosicché i clienti (enti pubblici partecipanti) potranno ricevere le prestazioni da eOperations senza essere soggetti alla normativa sugli appalti pubblici²⁸. Nel caso in esame, i requisiti per l'eccezione «quasi-in-house» sarebbero soddisfatti anche se eOperations realizzasse almeno l'80 per cento della sua cifra d'affari unicamente con i membri dell'organo responsabile al cui controllo è soggetta (Confederazione e Cantoni) e il 20 per cento al massimo della sua cifra d'affari con clienti che non esercitano alcun controllo su di essa.

²⁶ Perizia dell'1.12.2014 svolta dalla COMCO all'attenzione dell'UFG concernente il progetto eOperations Svizzera, n. marg. 30. La perizia, disponibile in tedesco, è consultabile all'indirizzo: www.eoperations.ch/wp-content/uploads/2018/11/WEKO-Gutachten-eOperations-Schweiz.pdf.

²⁷ Con eccezione «quasi-in-house» si intende un acquisto fatto da un committente pubblico presso un'altra persona giuridica sulla quale detiene il controllo esclusivo e che opera in misura preponderante per esso (ossia solo in misura limitata per altri clienti, sia pubblici che privati, che non esercitano su di lei alcun controllo). A livello europeo, la prassi ha identificato il requisito della misura preponderante in una percentuale minima del fatturato pari all'80 %, da realizzarsi con attività svolte per conto del committente esercitante il controllo. Una sottocategoria dell'eccezione «quasi-in-house» è quella dell'acquisto fatto da un committente pubblico presso un'altra persona giuridica sulla quale egli detiene il controllo congiuntamente con altri committenti pubblici e che opera essenzialmente per conto dei committenti esercitanti il controllo (ossia solo in misura limitata per conto di altri clienti, sia pubblici che privati, che non esercitano su di lei alcun controllo).

²⁸ Per quanto riguarda le organizzazioni gestite da enti pubblici (ad es. associazioni, società anonime della Confederazione e dei Cantoni) va tuttavia segnalato che queste devono avere carattere pubblico. Le società anonime, pur essendo detenute da enti pubblici, sono però attive sul mercato (ad es. le banche cantonali) e non potrebbero pertanto rientrare in questa categoria.

Diritto applicabile alle procedure di appalto

Se la Confederazione detiene partecipazioni in un'organizzazione che funge da servizio d'acquisto per committenti pubblici (come eOperations) e svariati committenti pubblici a diversi livelli statali mettono a concorso le loro prestazioni tramite questi stessi servizi, per determinare quale sia il diritto applicabile si considerano, in linea di principio, le quote di approvvigionamento dei committenti coinvolti. Il diritto applicabile sarà allora quello vigente nel luogo dove ha sede il committente con la quota di finanziamento più alta²⁹. Questi principi resteranno validi anche dopo l'entrata in vigore della legge federale del 21 giugno 2019³⁰ sugli appalti pubblici (LAPub).

In deroga ai principi che precedono, secondo la riveduta legislazione in materia di acquisti pubblici, più committenti partecipanti a un appalto pubblico possono, di comune accordo, sottoporre l'appalto pubblico al diritto di un committente partecipante (art. 5 cpv. 2 LAPub).

Inoltre, le imprese pubbliche o private che godono di diritti esclusivi o speciali conferiti dalla Confederazione o che eseguono compiti nell'interesse nazionale potranno scegliere di sottoporre i loro appalti pubblici al diritto applicabile presso la loro sede o al diritto federale (art. 5 cpv. 3 LAPub).

Relativamente a entrambe queste disposizioni di legge, secondo il messaggio³¹ la scelta del diritto applicabile che le stesse prevedono per i committenti partecipanti persegue un utilizzo ottimale delle risorse. Al fine di garantire la certezza giuridica, la scelta del diritto applicabile deve essere fatta non caso per caso bensì per un certo periodo di tempo.

Necessità di intervenire sul diritto in materia di appalti pubblici

La necessità di intervenire concretamente sul diritto in materia di appalti pubblici riguarda soltanto gli aspetti organizzativi. Quando a un'organizzazione vengono delegate competenze in materia di acquisti diventa necessario chiarire alcuni aspetti: quale funzione è assegnata a detta organizzazione ai sensi della legislazione in materia di appalti pubblici, quali tipologie di beni e servizi può approvvigionare, a quali condizioni e come si configurano la delimitazione dei compiti e la collaborazione con gli altri organi preposti agli acquisti. Tali chiarimenti devono essere effettuati per ogni singolo caso di applicazione. Non sussiste invece alcuna necessità di disciplinamento sul piano legale formale.

A livello federale dovrà essere sancita la competenza di eOperations per gli acquisti delle TIC (nel quadro delle comunità di acquisto e gestione composte da enti pubblici di diversi livelli statali). Le possibilità di costituzione di eOperations come nuovo servizio d'acquisto vanno dalla creazione di un cosiddetto ulteriore servizio d'acquisto³², responsabile esclusivamente degli acquisti di beni e servizi appositamente designati, fino al conferimento di deleghe di competenze in materia di acquisti³³. La decisione in merito all'eventuale conferimento di una delega spetta al servizio centrale d'acquisto competente o alla Conferenza degli acquisti della Confederazione, in funzione del tipo di delega necessaria.

2.3.2 Diritto fiscale

Di seguito sono descritte le diverse tipologie di imposte conformemente alla legislazione vigente sotto il profilo del trattamento fiscale delle organizzazioni, qualora la Confederazione vi acquisisse delle partecipazioni ai fini della collaborazione nell'impiego delle TIC.

Imposta federale diretta / imposte cantonali

Le imposte dirette (imposta sul reddito e imposta sull'utile) vengono rimosse sia dalla Confederazione che dai Cantoni (e dai Comuni). Poiché in questo ambito le sovranità fiscali si sovrappongono, l'articolo 129 Cost. prevede la possibilità di armonizzare tali imposte. In virtù di questo principio costituzionale sono state emanate la legge federale del 14 dicembre 1990³⁴ sull'armonizzazione delle imposte

²⁹ Art. 2c cpv. 1 ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11).

³⁰ RU 2020 641

³¹ FF 2017 1587, 1628

³² Conformemente all'art. 10 dell'ordinanza del 24.10.2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS 172.056.15).

³³ Conformemente agli art. 12 segg. OOAPub.

³⁴ RS 642.14

dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e la legge federale del 14 dicembre 1990³⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD).

In questa sede si pone la questione dell'imposizione delle organizzazioni e delle istituzioni comuni di proprietà pubblica. Sia la LIFD che la LAID prevedono l'esenzione dall'imposta sull'utile per le persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica (esenzione dall'obbligo fiscale soggettivo). Questa esenzione si applica all'utile esclusivamente e irrevocabilmente destinato a tali fini (art. 56 lett. g LIFD; art. 23 cpv. 1 lett. f LAID). Per beneficiare di tale esenzione fiscale, per ogni singola organizzazione o istituzione deve essere presentata una richiesta presso le competenti autorità fiscali cantonali. I presupposti materiali per ottenere l'esenzione fiscale sono il perseguimento di uno scopo pubblico o di utilità pubblica (lo scopo di lucro o dell'autoaiuto non sono quindi contemplati), il fatto che le disponibilità finanziarie siano destinate in maniera vincolante al perseguimento di tale scopo e il principio della neutralità concorrenziale. Inoltre i dividendi non devono essere distribuiti (perlomeno non in misura eccessiva). L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ritiene che le imprese interessate saranno in grado di soddisfare questi presupposti. Non si rende pertanto necessario alcun intervento normativo nell'ambito delle imposte dirette.

Imposta sul valore aggiunto

La collaborazione tra gli enti pubblici può esplicarsi in modi diversi. Una possibilità è costituire e fondare una società comune. La legislazione in materia d'imposta sul valore aggiunto considera le prestazioni rese o ricevute da queste società escluse dall'imposta se sussistono determinate condizioni previste dalla legge. Come recita l'articolo 21 capoverso 2 numero 28 lettera b della legge del 12 giugno 2009³⁶ sull'IVA (LIVA), entrato in vigore il 1° gennaio 2018, sono escluse dall'imposta sul valore aggiunto le prestazioni effettuate tra società alle quali partecipano esclusivamente collettività pubbliche e le collettività pubbliche partecipanti a tali società o le loro unità organizzative. Secondo il tenore della disposizione, è irrilevante se a fornire o a ricevere la prestazione è la collettività pubblica (partecipante) nella sua totalità o solo una delle sue unità organizzative (ad es. il servizio X.).

All'articolo 38 capoverso 1 dell'ordinanza del 27 novembre 2009³⁷ sull'IVA (OIVA) si precisa che il termine «partecipazione» è riferito ai rapporti di partecipazione non solo diretta, ma anche indiretta. L'esclusione dall'imposta si estende alle prestazioni tra società alle quali partecipano esclusivamente collettività pubbliche e le società detenute in modo diretto o indiretto esclusivamente da tali società (art. 38 cpv. 3 OIVA).

Per contro, l'esclusione dall'imposta non è applicabile se:

- a partecipare alla società (comune) non sono esclusivamente delle collettività pubbliche: questi casi sono già di per sé esclusi dal campo di applicazione dell'esclusione dall'imposta;
- pur trattandosi di una società alla quale partecipano esclusivamente collettività pubbliche, il rapporto di prestazione avviene però con collettività pubbliche senza partecipazione o con privati. Siffatte prestazioni sono escluse dal campo di applicazione dell'esclusione dall'imposta. Quest'ultima infatti si applica soltanto ai casi esplicitamente menzionati all'articolo 21 capoverso 2 numero 28 lettera b LIVA.

Questa regolamentazione consente di limitare i conflitti tra l'incentivazione della collaborazione tra enti pubblici da un lato e le distorsioni concorrenziali nei confronti di soggetti che non sono enti pubblici dall'altro. Per il resto, le attività per cui è prevista l'esclusione dall'imposta non danno diritto alla deduzione dell'imposta precedente.

Alla luce di quanto precede, neppure per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto si rendono necessari interventi normativi.

³⁵ RS 642.11
³⁶ RS 641.20
³⁷ RS 641.201

Tasse di bollo

Le tasse di bollo federali sono tributi riscossi su determinate operazioni nell'ambito dei rapporti giuridici e della circolazione di capitali. La loro riscossione è legata alla costituzione di diritti di partecipazione, inclusi versamenti suppletivi (tassa di emissione), al commercio di titoli (tassa di negoziazione) o al pagamento del premio per determinate assicurazioni (tassa sui premi di assicurazione). Queste tasse sono disciplinate nella legge federale del 27 giugno 1973³⁸ sulle tasse di bollo (LTB).

In questa sede si considera la tassa di emissione (la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione non dovrebbero essere rilevanti). L'articolo 6 LTB prevede eccezioni all'obbligo di pagamento di questa tassa. L'articolo 6 capoverso 1 lettera a LTB statuisce che non soggiacciono alla tassa di emissione i diritti di partecipazione in società che si dedicano a opere di pubblica utilità, purché siano soddisfatti i corrispondenti presupposti statutari. L'eventuale esonero delle imprese dal pagamento della tassa di emissione in virtù dell'AP-LMeCA dovrà essere regolamentato in maniera esplicita all'interno della LTB.

Questo ulteriore regime derogatorio appare di fatto opportuno, in analogia all'esenzione fiscale delle società che si dedicano a opere di pubblica utilità. Conseguentemente si propone di aggiungere la nuova lettera a^{ter} all'articolo 6 capoverso 1 LTB, in cui si preveda l'esonero dal pagamento della tassa di emissione per le società di proprietà esclusivamente pubblica che si dedicano a opere di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 1 dell'AP-LMeCA.

Imposta preventiva

Secondo l'articolo 4 della legge federale del 13 ottobre 1965³⁹ sull'imposta preventiva (LIP), i redditi di capitali mobili sono soggetti all'imposta preventiva (art. 4 LIP) se non sussiste una delle eccezioni di cui all'articolo 5 LIP.

Concretamente, in questa sede ci si chiede se le prestazioni fornite da società anonime ai propri azionisti (esclusivamente enti pubblici) al prezzo di costo siano assoggettate all'imposta preventiva.

1. Le prestazioni fornite ad azionisti che non sono conformi al principio del libero mercato sono considerate prestazioni valutabili in denaro e come tali sono assoggettate all'imposta preventiva. In questa sede bisogna partire dal presupposto che a un terzo non coinvolto le prestazioni non verrebbero fornite al prezzo di costo.
2. Una procedura di notifica dovrebbe essere possibile se il numero degli azionisti a carico dei quali l'imposta dovrebbe essere trasferita non è superiore a 20 (art. 24 dell'ordinanza del 19.12.1966⁴⁰ sull'imposta preventiva; OIPrev).
3. Se l'imposta preventiva deve essere pagata, deve esserci la possibilità di ottenerne il rimborso.

Poiché nella maggioranza di questi casi si può applicare la procedura di notifica e comunque, ossia qualora il pagamento dell'imposta preventiva sia dovuto, è possibile ottenerne il rimborso totale, dal punto di vista dell'AFC non è necessario prevedere una fattispecie derogatoria.

Bisogna inoltre considerare che l'imposta preventiva viene comunque riscossa, indipendentemente dall'attività tanto della società quanto del titolare dei diritti di partecipazione. La creazione di un'ulteriore fattispecie derogatoria sarebbe problematica a livello della sistematica fiscale e porterebbe a una disparità di trattamento delle società.

Imposte cantonali

Le imposte cantonali (e anche quelle comunali), come quelle immobiliari o sul passaggio di proprietà, in questa sede non dovrebbero essere rilevanti.

³⁸ RS 641.10

³⁹ RS 642.21

⁴⁰ RS 642.211

2.3.3 Finanziamento

L'auspicata partecipazione della Confederazione in organizzazioni o imprese ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico deve concretizzarsi con l'acquisto di quote societarie. Partecipazioni di questo genere hanno carattere di sussidio se non corrispondono ad alcuna controprestazione diretta, e per questo vanno tutelati i principi del diritto in materia di sussidi (cfr. al proposito il n. 5.4). In particolare richiedono una base legale formale, che si intende creare con il presente progetto.

Una base giuridica viene creata anche per l'erogazione di aiuti finanziari nel settore del Governo elettronico:

- a. ai Cantoni;
- b. alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale, che non appartengono all'Amministrazione federale o a quella cantonale;
- c. ad altre organizzazioni con le quali la Confederazione conclude convenzioni sulla collaborazione (secondo l'art. 5 AP-LMeCA) o alle quali la Confederazione partecipa.

Gli aiuti finanziari da parte della Confederazione sono però ammissibili solo se utili per l'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale.

Il finanziamento dell'esercizio corrente dell'organizzazione è oggetto della presente norma solo se ha carattere di sussidio. Ad esso non è assimilabile l'acquisto a titolo oneroso di prestazioni dell'organizzazione da parte del suo organo responsabile a livello finanziario e decisionale. Questo finanziamento è disciplinato dal diritto in materia di contratti e appalti pubblici applicabile.

2.3.4 Rapporti giuridici

Alle organizzazioni il compito amministrativo (nell'ambito delle attività amministrative ausiliarie) può essere delegato in due modi, segnatamente in virtù di un contratto di diritto amministrativo o mediante un'ordinanza. In sede di effettiva delega dei compiti, si devono poi chiarire diversi rapporti giuridici, in particolare:

- il diritto applicabile, segnatamente il diritto in materia di appalti pubblici applicabile;
- la vigilanza sulle organizzazioni e sulle persone cui sono affidati i compiti;
- la gestione delle organizzazioni e delle persone.

L'elenco dei settori giuridici, pur non essendo esaustivo, intende tuttavia evidenziare che non tutti i rapporti giuridici delle organizzazioni possono essere regolamentati, ma solo le questioni accessorie, per così dire interne, inerenti alla gestione dell'organizzazione. In particolare non è contemplato il diritto al quale sottostanno i contratti con fornitori privati o con fornitori di prestazioni ai quali si applica il diritto privato, come sempre avviene nel campo del diritto sugli appalti pubblici.

Laddove possibile, la regolamentazione dei suddetti rapporti giuridici si limiterà a fare riferimento alla normativa già in essere, pur non escludendo regolamentazioni *ad hoc*, improntate alla situazione specifica dell'organizzazione.

2.4 Ulteriori campi di applicazione in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità

Con il decreto del 30 gennaio 2019 citato al numero 1.4, il Consiglio federale ha conferito al DFF un ulteriore incarico, da svolgersi contestualmente all'elaborazione delle basi giuridiche per la collaborazione nel settore del Governo elettronico: chiarire con una norma legale anche le principali questioni riguardanti l'impiego e la messa a disposizione di OSS (nuovi sviluppi e ulteriori sviluppi) da parte dell'Amministrazione federale. La messa a disposizione di OSS è peraltro oggetto anche di un incarico formulato dal Consiglio federale il 22 marzo 2017 in relazione al postulato 14.4275 «Come fare per permettere esplicitamente il rilascio di software open source da parte della Confederazione?», depo-

sitato dal consigliere nazionale Balthasar Glättli. In quell'occasione, il DFF venne incaricato di chiarire, in collaborazione con il DFGP (UFG), le questioni giuridiche rimaste ancora in sospeso concernenti il rilascio di software da parte dell'Amministrazione federale e di elaborare le basi legali eventualmente necessarie. Considerata la loro stretta connessione, i due incarichi devono essere svolti congiuntamente.

Nell'ambito del Governo elettronico, i progressi tecnologici devono servire anche per favorire la partecipazione paritaria e autonoma di tutti alla politica⁴¹. Un intento, questo, che può essere perseguito in particolare grazie agli OGD, elemento chiave del Governo elettronico e di una Svizzera proiettata al futuro.

Grazie alla gestione dei servizi di base, dei servizi elettronici e alla standardizzazione, l'adempimento dei compiti delle autorità mediante l'impiego di mezzi elettronici risulta pertanto molto più semplice.

Di seguito (n. 2.4.1–2.4.4) vengono illustrati singolarmente gli ulteriori campi in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici che devono trovare una base giuridica nell'avamprogetto di legge.

2.4.1 Software open source

Definizione

Si definisce «open source» un programma informatico il cui codice sorgente viene messo a disposizione degli utenti che ne fanno richiesta e che possono utilizzarlo, studiarlo, modificarlo, svilupparlo e ridistribuirlo senza il pagamento di licenze. Generalmente questo tipo di software viene rilasciato tramite una licenza, ma non comporta il pagamento di una licenza. Tuttavia, questo non significa che la messa a disposizione e/o l'acquisto di un OSS avvenga sempre a titolo gratuito. Sono a pagamento, ad esempio, i servizi (di consulenza, integrazione, adeguamento, formazione, ulteriore sviluppo, gestione, manutenzione ecc.) che vengono offerti o acquistati per determinati OSS.

Nel mondo dell'informatica gli OSS sono una realtà ormai consolidata. Anche lo Stato li utilizza regolarmente, ad esempio nei sistemi operativi per server, per la gestione degli affari nei Comuni, quali banche dati delle decisioni dei tribunali, per l'approntamento dei geodati in Internet o, come nel caso delle FFS, quale piattaforma centrale per la disposizione dei treni, e sembrano destinati a diffondersi ulteriormente in futuro (segnatamente nel settore degli acquisti, dove la priorità viene data sempre più spesso alle funzionalità e ai servizi). I motivi che inducono a scegliere gli OSS sono molti: citiamo, tra gli altri, la disponibilità degli standard adottati, l'indipendenza da fornitori e prodotti, lo scambio con la comunità di utenti e sviluppatori e la conseguente possibilità di usufruire degli ulteriori sviluppi, la sicurezza, la stabilità e i possibili risparmi sui costi⁴².

L'OSS può inoltre incentivare la cultura della collaborazione nel campo dell'informatica con la condivisione dei codici sorgente, con la cultura della comunicazione aperta e con l'ulteriore sviluppo comune. Questi principi possono essere applicati per intensificare la collaborazione nel campo dell'informatica in seno all'Amministrazione federale, con i Cantoni e con altre istituzioni pubbliche. Si rafforza così la sovranità digitale e si può ridurre la dipendenza dai produttori di software.

Nonostante i vantaggi offerti dagli OSS, va comunque osservato che non rientra in alcun modo nelle intenzioni della Confederazione imporre l'utilizzo a discapito dei software proprietari. Anzi, software proprietari e open source devono essere parimenti utilizzati di modo che, a seconda delle necessità, sia sempre possibile trovare la soluzione migliore.

Utilizzo di OSS nell'Amministrazione federale

In linea di principio, l'amministrazione pubblica decide a sua libera (anche se debita) discrezione se produrre i beni ed effettuare essa stessa i servizi di cui ha bisogno per adempiere i compiti pubblici

⁴¹ Strategia sul libero accesso ai dati pubblici in Svizzera 2019–2023, FF **2019** 813, 814.

⁴² T. Poledna, S. Schläuri, S. Schweizer, *Rechtliche Voraussetzungen der Nutzung von Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung insbesondere des Kantons Bern*, pag. 2. 18.8.2016 è consultabile all'indirizzo: www.fin.be.ch/fin/de/index/informatik/informatik/rechtliche_grundlagen/publikationen.html; cfr. anche *Open Source Studie Schweiz 2018*, uno studio dell'Università di Berna del 20.6.2018, in particolare pag. 16, consultabile all'indirizzo: www.oss-studie.ch.

che le competono oppure acquistarli sul mercato (la cosiddetta decisione «make or buy»). Analogamente alla normativa in materia di appalti pubblici, si aggiudica la commessa l'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Non fa alcuna differenza se si tratta di un software open source o proprietario.

Una regolamentazione specifica per l'utilizzo di OSS nell'ambito dell'Amministrazione federale, facente riferimento a una norma giuridica, non è pertanto necessaria⁴³. Di conseguenza, il presente avamprogetto non prevede alcuna disposizione in merito all'acquisto e all'utilizzo di tale software. In seguito si dovrà chiarire se occorra avere una base giuridica affinché la Confederazione possa mettere a disposizione di altri enti pubblici (oltre che di altre parti interessate) il software che essa stessa sviluppa o fa sviluppare da altri (compresi gli ulteriori sviluppi) per poter adempiere i propri compiti.

Messa a disposizione di OSS da parte dell'Amministrazione federale

La messa a disposizione di OSS può avvenire in contesti diversi, quindi può essere diversa la motivazione per farlo. Per l'Amministrazione federale la messa a disposizione di OSS è auspicabile segnatamente nei seguenti tre casi:

- se la Confederazione sviluppa software per adempiere i propri compiti, può essere suo interesse permettere ad altri enti pubblici o a privati di utilizzarlo, in modo da semplificare i compiti dell'amministrazione pubblica, e in particolare agevolare la collaborazione nello svolgimento di mansioni condivise;
- sia in caso di utilizzo di OSS esistenti, sia in caso di sviluppi di software elaborati internamente alla Confederazione, la messa a disposizione del codice può determinare o contribuire alla formazione di una comunità di sviluppatori che a sua volta potrà svilupparli ulteriormente. Questo può essere utile per l'Amministrazione federale, se serve a migliorare la qualità dei software o a integrarli con nuove funzioni;
- nei casi in cui la Confederazione utilizza e sviluppa OSS esistenti, può rivelarsi interessante la messa a disposizione nell'ambito della licenza concessa alla Confederazione.

Secondo quanto indicato nel rapporto del 22 marzo 2017⁴⁴ del Consiglio federale concernente la messa a disposizione di OSS da parte dell'Amministrazione federale, redatto in adempimento del postulato 14.4275, per la distribuzione *a titolo oneroso* di software esistono già basi giuridiche, nello specifico all'articolo 41 e seguente LFC. La distribuzione a titolo oneroso di software deve necessariamente avvenire tramite le unità amministrative della Confederazione menzionate all'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale.

Secondo il Consiglio federale resta però da capire se la distribuzione di software *senza il pagamento di licenze* necessiti una base legale.

In virtù del principio che vuole l'ordinamento economico non sottoposto allo Stato, un'unità amministrativa può fornire prestazioni commerciali a terzi soltanto se autorizzata a farlo a norma di legge (art. 41 LFC). Resta quindi da chiarire se la distribuzione di software a titolo gratuito o senza il pagamento di licenze costituisca o no un'attività economica. Se la risposta è affermativa, si applicano le limitazioni imposte dal principio che vuole l'ordinamento economico non sottoposto allo Stato e in virtù del quale un'attività economica della Confederazione deve essere svolta nell'interesse pubblico, deve prevedere una base legale formale, deve essere proporzionale e deve rispettare il principio della neutralità concorrenziale. Se invece si ritiene che la distribuzione di OSS senza il pagamento di licenze non possa essere considerata un'attività economica, la si può considerare un prodotto accessorio dell'attività amministrativa ausiliaria. Tale distribuzione non richiede un'apposita base legale, poiché è sempre e comunque coperta dalla base legale che regge il compito amministrativo a cui fornisce supporto.

Necessità di una base legale formale

Sul fatto che la messa a disposizione di OSS senza il pagamento di licenze richieda una base legale formale le opinioni sono contrastanti.

⁴³ T. Poledna, S. Schlauri, S. Schweizer, op. cit., n. marg. 398.

⁴⁴ Il rapporto, disponibile in francese e tedesco, è consultabile all'indirizzo: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-66081.html.

- L'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) ha commissionato al dr. iur. G. Müller e al dr. iur. S. Vogel una perizia volta a chiarire se all'Amministrazione federale sia o meno consentito mettere a disposizione soluzioni OSS e, in caso affermativo, a quali condizioni. Nella loro perizia, gli autori sostengono che qualsiasi prestazione negoziabile resa a terzi deve essere considerata un'attività economica. Lo scopo di lucro o il titolo oneroso, pur essendo caratteristici, non sarebbero però determinanti. La distribuzione gratuita di software a terzi da parte dello Stato genererebbe una distorsione concorrenziale. Di conseguenza, sarebbe necessario prevedere una base legale.
- Di parere opposto sono invece il prof. dr. iur. T. Poledna, il prof. dr. S. Schlauri e il giurista S. Schweizer, secondo i quali nella maggior parte dei casi la mera messa a disposizione gratuita del codice sorgente non rappresenterebbe una prestazione negoziabile. Per renderla tale dovrebbero essere inclusi anche servizi complementari quali l'integrazione, la manutenzione, l'assistenza e la sicurezza informatica, che consentano di utilizzare anche il codice. Determinante sarebbe inoltre la motivazione per cui un software viene reso pubblico mediante una licenza open source: se la motivazione è ottimizzare un software utilizzato come strumento aziendale, allora si tratterebbe di acquisto di risorse e quindi di amministrazione ausiliare, indirettamente finalizzata all'adempimento di un compito pubblico. D'altronde il modello di utilizzo open source è molto diffuso nell'economia privata e, finché lo Stato utilizza e distribuisce OSS esattamente come lo farebbero i privati, la neutralità concorrenziale rimane garantita. Una base legale formale quindi sarebbe necessaria solo in casi del tutto eccezionali, segnatamente qualora l'offerta di OSS da parte dell'amministrazione pubblica causasse gravi (fat-tive) limitazioni della libertà economica o fosse sviluppata e resa disponibile al pubblico senza che vi sia un qualsivoglia legame oggettivo con l'attività dell'unità amministrativa⁴⁵.

In questa sede, la questione dell'eventuale necessità di una base legale formale può intanto essere lasciata in sospeso. Quand'anche la si ritenesse superflua, la situazione giuridica incerta funge già di per sé da elemento inibitore per la messa a disposizione di OSS. Pertanto, la creazione di una base legale formale è opportuna, non fosse altro che ai fini della certezza del diritto e per dare all'Amministrazione federale la libertà di cui ha bisogno per gestire gli OSS e garantirsi una gestione informatica al passo coi tempi.

Conclusioni sulla tematica degli OSS

L'avamprogetto contiene una disposizione che dà espressamente alle autorità federali assoggettate alla legge la facoltà di trasmettere OSS a chi ne fosse interessato (altri enti pubblici, privati) senza che questi debbano pagare alcun diritto di licenza. Per quanto riguarda la trasmissione a pagamento di OSS, nella LFC è già prevista una base legale sufficiente. Questa deve avvenire tramite le unità amministrative menzionate all'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale.

2.4.2 Open government data

Nella sua quotidianità, l'amministrazione rileva e tratta molti dati che devono essere resi accessibili a tutti gli interessati, gratuitamente e alle stesse condizioni giuridiche e tecniche (a bassa soglia), a meno che non vi si opponga un legittimo interesse di protezione preponderante. Questi dati costituiscono un contributo essenziale al dibattito politico, in quanto promuovono la trasparenza e la partecipazione, rafforzano il senso di responsabilità e contribuiscono all'aumento del valore aggiunto (incremento dell'efficienza in seno all'amministrazione, innovazione, realizzazione di nuovi modelli imprenditoriali) e all'attuazione dell'Agenda 2030⁴⁶ delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile. Dare la possibilità di utilizzare liberamente dati pubblici elaborabili anche con l'ausilio di mezzi informatici diventa così parte integrante delle prestazioni elettroniche che le autorità forniscono alla popolazione, all'economia, alla scienza e all'amministrazione in maniera trasparente, a costi contenuti e senza discontinuità dei sistemi di trasmissione. Ciò costituisce un presupposto affinché nell'opinione pubblica si possano sviluppare soluzioni politiche e si possa aumentare il valore aggiunto.

⁴⁵ Cfr. il rapporto del 22.3.2017 del Consiglio federale concernente la messa a disposizione di software open source da parte dell'Amministrazione federale già menzionato, consultabile all'indirizzo: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/documentation/nsb-news_list.msg-id-66081.html.

⁴⁶ L'Agenda 2030 è consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Cooperazione internazionale.

Nella Strategia open government data⁴⁷ (la seconda strategia dopo quella del periodo 2014–2018), approvata dal Consiglio federale il 30 novembre 2018, viene postulata la linea guida strategica «open data by default» in virtù della quale, salvo prescrizioni legali contrarie, i dati prodotti o commissionati da organi statali vanno considerati dati pubblici aperti e dal 2020, se tecnicamente e giuridicamente fattibile, devono essere pubblicati dai proprietari in forma leggibile da una macchina. Questi dati devono essere resi disponibili su una piattaforma centrale mediante rimando che consenta il libero accesso ai dati pubblici in Svizzera (presumibilmente: «opendata.swiss»). Su incarico del Consiglio federale e in collaborazione con gli uffici interessati, il DFI (Segreteria generale dell'Ufficio federale di statistica [UST]) ha verificato quali interventi legislativi fossero necessari per conferire validità alla strategia e segnatamente all'utilizzo gratuito dei dati che sono oggi a pagamento. L'articolo 11 AP-LMeCA riflette l'esito di tale verifica.

Sono definiti OGD i dati delle amministrazioni pubbliche che, in ragione della loro utilità, devono essere generalmente accessibili e liberamente riutilizzabili. Si tratta nello specifico di un servizio (gratuito) della Confederazione che, analogamente agli OSS, può essere identificato come prestazione di servizi elettronica della Confederazione ai sensi dell'articolo 1 lettera b AP-LMeCA. L'integrazione dei principi relativi agli OGD nella presente legge appare quindi evidente.

L'integrazione dei principi relativi agli OGD nella legge del 17 dicembre 2004⁴⁸ sulla trasparenza (LTras) è stata nuovamente respinta nel quadro dei lavori del gruppo di lavoro OGD Diritto⁴⁹. Benché il principio OGD sia senz'altro strettamente collegato con le finalità della LTras, visto che tutti i dati che possono essere resi pubblici come OGD rientrano anche nel campo di applicazione della LTras e la loro libera accessibilità contribuisce alla maggiore trasparenza dell'amministrazione, esistono però anche delle differenze fondamentali che precludono l'integrazione degli OGD nella LTras: in quest'ultima è compresa ogni informazione registrata su un supporto qualsiasi, in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata e concernente l'adempimento di un compito pubblico. Ai sensi della LTras sono considerati ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate (art. 5 LTras). Nel campo di applicazione degli OGD rientrano invece solo dati salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. Se i dati sono resi pubblicamente accessibili come OGD ai sensi della presente legge, il diritto di consultazione è considerato adempiuto conformemente alla LTras, ma per tutti (cfr. art. 6 cpv. 3 LTras).

Gli OGD non devono essere trattati alla stregua di un nuovo compito amministrativo a sé stante, bensì quale attività accessoria delle unità amministrative. Le esperienze con gli OGD di taluni Cantoni e di altri Stati, tuttavia, mostrano che l'attuazione comporta inevitabilmente degli oneri. Per questo bisogna procedere a tappe, in modo da consentire alle unità amministrative di compensare per quanto possibile al loro interno tali oneri. Per contro, i dati che secondo i principi degli OGD possono essere messi a disposizione solo a fronte di oneri eccessivi non rientrano in alcun modo nel campo di applicazione della legge. Inoltre, per prestazioni di servizi relative a dati particolari riguardanti i clienti, le unità amministrative devono poter continuare a riscuotere emolumenti che consentano loro di coprire l'onere supplementare (secondo l'art. 46a cpv. 1 della legge del 21.3.1997⁵⁰ sull'Amministrazione del Governo e dell'Amministrazione, [LOGA]).

Il termine «dati» è inteso in senso lato, al fine di ottemperare al principio «open data by default» che deve essere recepito nella legge. Si tratta di unità isolate o isolabili che possono essere trattate e analizzate elettronicamente. Sono, ad esempio, dati prodotti per uno scopo preciso (statistiche, dati finanziari, registri) o misurazioni (dati meteorologici, geodati, informazioni sul traffico), ma anche altre informazioni che possono essere trattate come dati, quali elenchi (premi di casse malati, sostanze vietate, beni di cui non è consentita l'esportazione), testi strutturati o non strutturati (cataloghi di archivi o biblioteche, testi giuridici) o produzioni multimediali (immagini, documenti audiovisivi digitali, inclusi i rispettivi metadati). Vista la difficoltà di dare a tali dati una definizione integrabile in una disposizione trasversale valida per tutte le unità amministrative, si parte dal presupposto che, in linea di massima, secondo i principi relativi agli OGD, tutti i dati devono essere pubblicati, salvo quelli che rientrano in una delle categorie di esclusione chiaramente definite. Il motivo per cui l'obbligo di pubblicazione è limitato in maniera generale ai dati già disponibili in forma elettronica e strutturati in raccolte non risiede tanto nella difficoltà (qualitativa) di definire i dati coinvolti. Si tratta piuttosto di una necessità che

⁴⁷ N. 4.2.3, FF **2019** 813, 817.

⁴⁸ RS **152.3**

⁴⁹ L'integrazione nella LTras era già stata respinta nel quadro dei chiarimenti resi nel 2015 dal gruppo di lavoro Diritto OGD di allora.

⁵⁰ RS **172.010**

va considerata in un'ottica quantitativa, poiché lo scopo è rendere possibile l'attuazione del principio OGD come compito accessorio, senza ricorrere a mezzi supplementari.

2.4.3 Gestione dei servizi elettronici delle autorità da parte della Confederazione

Tra gli ulteriori campi in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici si annovera la gestione dei servizi elettronici delle autorità (servizi di base e servizi elettronici) da parte della Confederazione e la possibilità offerta a quest'ultima di dichiararli obbligatori.

Un *servizio di base* è un servizio elettronico che costituisce una base comune e trasversale per altre prestazioni delle autorità, i cosiddetti «servizi elettronici», che si fondano su di esso. I servizi di base possono essere (indifferentemente) utilizzati per i processi più disparati e non sono direttamente associati a un singolo compito amministrativo. Di per sé, i servizi di base non creano ancora alcun valore concreto per l'unità amministrativa che impiega il servizio o per l'utente che ne fruisce, ma consentono già l'attuazione di una soluzione concreta di Governo elettronico (sotto forma di servizio elettronico). Tuttavia, non è sempre facile effettuare una delimitazione tra le due tipologie di servizi elettronici delle autorità.

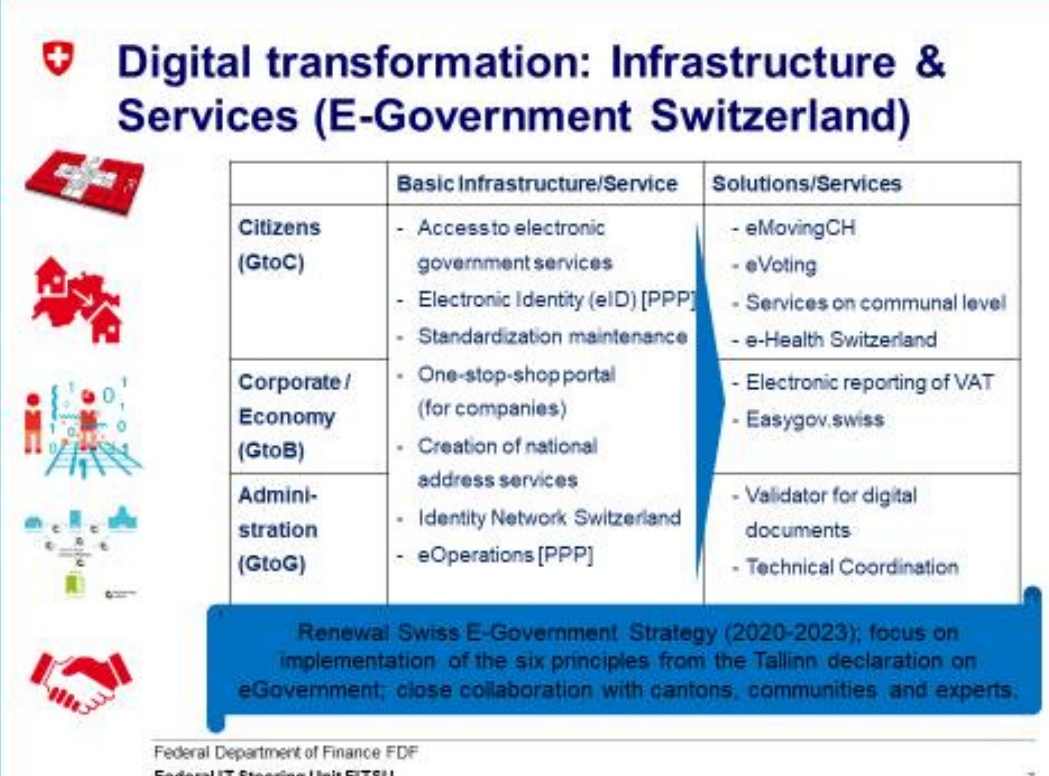
In corso di realizzazione è il servizio nazionale degli indirizzi (SNI) concepito come servizio di base⁵¹. Grazie a questo servizio, nell'ambito dei compiti riconosciuti loro dalla legge in futuro le amministrazioni della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni come pure terze persone avranno accesso agli indirizzi delle persone notificate in tutta la Svizzera. Ciò permetterà di agevolare e accelerare l'esecuzione dei compiti delle amministrazioni pubbliche. Per questo servizio di base si è resa necessaria la creazione di una base giuridica specifica, perché è un servizio che riguarda lo status giuridico dei cittadini, segnatamente in relazione alla protezione dei dati (cfr. art. 12 cpv. 5 AP-LMeCA).

In Svizzera, i servizi di base avanzano in maniera costante. Nell'attuale Strategia di e-government Svizzera 2020-2023 la Confederazione, i Cantoni e i Comuni stanno tra l'altro elaborando il quadro giuridico per un'identità elettronica riconosciuta dallo Stato.

I *servizi elettronici* sono offerte e servizi che permettono una collaborazione elettronica continua e di carattere giuridicamente vincolante tra gli organi pubblici, nonché tra questi ultimi e terzi (popolazione ed economia). Di regola essi poggiano su uno o più servizi di base. Un esempio concreto e già funzionante di applicazione di un servizio elettronico sotto forma di portale di accesso alle prestazioni delle autorità è lo sportello online «EasyGov.swiss» per le imprese. Con il lancio di questo portale nel quadro della Strategia di e-government Svizzera, nel novembre del 2017 è stato fatto un passo ulteriore verso un'Amministrazione digitale e orientata agli utenti. Lo sportello online «EasyGov.swiss» sfrutta le possibilità offerte dalla digitalizzazione e facilita lo scambio tra le imprese e le autorità. In tal modo le imprese possono evadere online diverse pratiche amministrative a partire da un'unica piattaforma. Sicura e affidabile, la piattaforma permette di svolgere per via elettronica procedure di autorizzazione, richiesta e notifica da un unico canale. Guida inoltre l'utente perché, a fronte di una richiesta concreta, indica le ulteriori pratiche amministrative necessarie correlate alla richiesta. Ciò consente alle imprese di risparmiare tempo e denaro e facilita lo scambio dei dati in seno all'amministrazione.

⁵¹ La procedura di consultazione della nuova legge sul servizio degli indirizzi (LSI) è terminata il 22.11.2019.

La figura sottostante confronta i servizi di base («Basic infrastructure/Service») con i servizi elettronici («Solutions/Services»):



Digital transformation: Infrastructure & Services (E-Government Switzerland)

	Basic Infrastructure/Service	Solutions/Services
Citizens (GtoC)	- Accesso electronic government services - Electronic Identity (eID) [PPP] - Standardization maintenance	- eMovingCH - eVoting - Services on communal level - e-Health Switzerland
Corporate / Economy (GtoB)	- One-stop-shop portal (for companies) - Creation of national address services	- Electronic reporting of VAT - Easygov.swiss
Administration (GtoG)	- Identity Network Switzerland - eOperations [PPP]	- Validator for digital documents - Technical Coordination

Renewal Swiss E-Government Strategy (2020-2023): focus on implementation of the six principles from the Tallinn declaration on eGovernment; close collaboration with cantons, communities and experts.

Federal Department of Finance FDF
Federal IT Steering Unit FITSU

Non c'è da stupirsi se in Svizzera l'interoperabilità rappresenta una difficoltà non trascurabile, considerata la struttura marcatamente federale del nostro Paese. Se però vogliamo che la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico sia efficace a tutti i livelli federali e non resti un mero auspicio, bisogna creare standard e interfacce comuni per lo scambio di informazioni, in assenza dei quali nessuna amministrazione pubblica potrà avere accesso anche ai dati delle altre. A favorire la buona collaborazione tra cittadini, imprese e amministrazione sono soprattutto i servizi di base, che permettono ai vari attori di interagire in maniera efficace. Le esperienze fatte in altri Paesi hanno dimostrato che la gestione dei servizi di base è fondamentale per diffondere al meglio e consolidare il Governo elettronico. Già nei suoi rapporti del 2018 e del 2019 sulla valutazione comparativa dell'e-government⁵², la Commissione europea ha messo chiaramente in evidenza che la Svizzera deve recuperare un importante ritardo nel rendere disponibili i servizi di base. Servizi di base quali l'identità elettronica per un'identificazione sicura e riconosciuta dallo Stato, il ricevimento e l'invio in forma elettronica di documenti o registri comuni di dati per l'allineamento automatico di dati già presenti semplificherebbero in modo determinante il ricorso a servizi online forniti dalle autorità. Nel suo ultimo rapporto sulla valutazione comparativa, datato 23 settembre 2020⁵³, pur confermando i progressi nel frattempo realizzati dalla Svizzera, la Commissione europea ha però sottolineato il ritardo che il nostro Paese deve ancora recuperare nell'ambito dei servizi di base. Secondo gli studi condotti dall'UE, sono proprio gli Stati che dispongono di servizi di base ben strutturati a poter vantare una posizione di leadership nel settore del Governo elettronico. Questi servizi sono altresì fondamentali per eseguire in modo semplice ed efficiente i processi elettronici.

Alla luce di queste considerazioni, nell'avamprogetto si propone che sia la Confederazione, quale massimo livello dello Stato, a poter dichiarare obbligatori, per le autorità federali assoggettate alla

⁵² Nella valutazione comparativa del Governo elettronico, la Commissione europea analizza i progressi compiuti nella digitalizzazione dell'amministrazione. Ogni due anni la Commissione fa esaminare tali progressi in otto eventi della vita quotidiana della popolazione e dell'economia sulla base dei seguenti indicatori principali: «orientamento all'utente», «trasparenza», «mobilità transnazionale della popolazione e delle imprese» e «servizi di base». Lo studio del 2018 è consultabile all'indirizzo: <https://www.egovernment.ch/it/dokumentation/controll/>.

⁵³ Oltre alla Svizzera, lo studio coinvolge tutti i 27 Stati membri dell'UE, a cui si aggiungono l'Islanda, la Norvegia, la Serbia, il Montenegro, la Turchia, il Regno Unito, l'Albania e la Macedonia del Nord. Nella valutazione complessiva dei dati rilevati, i Paesi che hanno ottenuto i risultati migliori sono ancora una volta Malta, l'Estonia, l'Austria e la Lettonia. Con una performance complessiva del 54 % (2018: 47 %), la Svizzera si posiziona al 29° posto su 36 Paesi. Lo studio del 2020 è consultabile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>.

legge, i servizi di base e i servizi elettronici necessari. Inoltre, nell'ambito delle competenze riconosciute dalla Costituzione nonché in sede di esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni, con la gestione dei servizi di base e dei servizi elettronici la Confederazione dovrebbe poter creare il necessario grado di obbligatorietà e di standardizzazione al fine di garantire l'interoperabilità sul piano tanto orizzontale quanto verticale. Questo presuppone però che la Confederazione possa obbligare sia le autorità cantonali, sia i loro organi amministrativi esterni, che attuando o eseguendo il diritto federale offrono prestazioni di Governo elettronico, a utilizzare i servizi elettronici delle autorità designati (assumendosi i costi in proporzione). Riguardo a compiti esclusivamente cantonali o comunali, alla Confederazione dovrebbe essere anche consentito gestire a titolo oneroso, anche per conto dei Cantoni e dei Comuni, i servizi elettronici delle autorità che tuttora gestisce per adempiere i compiti federali, così da permettere loro di adempiere i propri compiti.

2.4.4 Obbligatorietà degli standard

Gli standard facilitano la collaborazione, semplificano le soluzioni tecniche, abbassano i costi, rendono possibile l'interoperabilità e generano trasparenza.

Secondo la Strategia di e-government Svizzera 2020-2023, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni mirano a soluzioni standardizzate e interfacce aperte. Essi consentono così una digitalizzazione sostenibile e a costi contenuti di prestazioni e procedure amministrative, nonché la trasmissione di dati senza discontinuità tra le autorità di tutti i livelli statali.

Per conseguire questo obiettivo, l'avamprogetto contiene una disposizione che permette alla Confederazione di dichiarare obbligatori determinati standard, se ciò fosse utile per l'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale da parte delle autorità della Confederazione e dei Cantoni, nonché da parte di organizzazioni o persone esterne incaricate di adempiere compiti amministrativi.

2.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Attualmente la Confederazione non dispone di alcuna base giuridica che le consenta, nel rispetto del principio di legalità, di acquisire partecipazioni in altre organizzazioni o imprese a fini di collaborazione nel settore del Governo elettronico. La prevista partecipazione della Confederazione a eOperations ha reso evidente la necessità di legiferare in tal senso. Non potendo escludere future partecipazioni della Confederazione ad altre organizzazioni ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico, occorre creare una norma di carattere generale e astratto che disciplini tali partecipazioni. In questo contesto, alla Confederazione dovrebbe altresì essere data la facoltà di delegare compiti amministrativi nel campo delle attività amministrative ausiliarie a organizzazioni e imprese e di assumersi i relativi impegni di finanziamento.

Con un'ulteriore disposizione di legge si vuole mettere la Confederazione in condizione di concludere convenzioni sulla collaborazione nel settore del Governo elettronico con i Cantoni, altri Stati e organizzazioni e in tal modo di prevedere, all'occorrenza, anche la creazione di organizzazioni comuni. Con questa ampia base si intende dare al Consiglio federale, nell'ambito della collaborazione con gli enti pubblici di tutti i livelli statali, la possibilità di utilizzare la forma di cooperazione più vantaggiosa per la finalità di volta in volta perseguita.

Con una regolamentazione facente riferimento a una norma giuridica dell'impiego e della messa a disposizione di OSS nell'ambito della Confederazione si intendono inoltre superare le incertezze giuridiche che insorgono nel momento in cui la Confederazione trasmette OSS ad altri senza far pagare i relativi diritti di licenza.

La base giuridica proposta per gli OGD realizza la linea guida strategica «open data by default», al fine di poter attuare in maniera omogenea l'auspicata cultura del libero accesso ai dati in tutte le unità amministrative. Ess crea certezza del diritto fornendo all'Amministrazione federale la base giuridica esplicita per attuare il principio OGD (principio della legalità nella gestione delle prestazioni).

La gestione di servizi di base e di servizi elettronici da parte della Confederazione e l'obbligatorietà degli standard sono altri strumenti che favoriscono la digitalizzazione dell'amministrazione e, anzi,

rivestono un'importanza fondamentale per ottenere un Governo elettronico funzionante in tutta la Svizzera. In particolare, grazie alla prevista possibilità della Confederazione di dichiarare obbligatorio, in sede di esecuzione del diritto federale, l'utilizzo di determinati servizi di base o servizi elettronici da parte dei Cantoni nonché di definire determinati standard, è garantita l'interoperabilità tra i diversi livelli statali. Senza un appoggio legale chiaramente definito, questi strumenti non riescono a dispiegare il loro potenziale e, nei casi concreti di applicazione, sorgono continuamente interrogativi, in particolare sull'ammissibilità del loro utilizzo e sulla relativa competenza decisionale. Ma anche nell'ottica del principio di legalità, secondo cui l'amministrazione può agire sostanzialmente solo in virtù e nel quadro di una base legale valida, le basi giuridiche risultano indispensabili per la gestione di servizi di base e di servizi elettronici, oltre che per la definizione degli standard.

Una possibile alternativa (non vagliata in questa sede) alla conclusione di convenzioni tra enti pubblici svizzeri e alla delega di compiti e competenze a organi comuni sarebbe quella di trasferire i corrispondenti compiti alla Confederazione (per maggiori dettagli al proposito, cfr. n. 5.1.5).

2.6 Armonizzazione tra compiti e finanze

La creazione di una base legale per la collaborazione con altri enti pubblici e per gli ulteriori campi in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici come quelli precedentemente illustrati (OSS, OGD, servizi di base, servizi elettronici, definizione di standard) non comporta costi considerevoli né crea, di per sé, benefici quantificabili. Si prevede però che in futuro ne deriveranno notevoli risparmi.

L'attuazione del principio OGD non sarà possibile senza alcun onere, e, visti i mancati introiti derivanti dal pagamento degli emolumenti, questo comporta inevitabilmente minori entrate per la Confederazione. Secondo la verifica trasversale⁵⁴ del CDF sull'attuazione della Strategia open government data presso la Confederazione, la riduzione delle entrate è comunque relativamente contenuta e trascurabile, se paragonata al valore aggiunto che si prevede possa derivarne per l'economia nazionale. Inoltre, attuando il principio a tappe limitandosi a considerare i dati che possono essere trattati in maniera conforme al principio ma senza ricorrere a mezzi supplementari importanti, i costi necessari (iniziali e correnti) vengono contenuti e possono quindi essere compensati meglio internamente.

Lo sviluppo e la gestione di servizi di base e di servizi elettronici comporteranno invece dei costi. Al momento non è possibile stimarli; bisognerà quantificarli caso per caso. Se i servizi sono gestiti per conto dei Cantoni (che sia sulla base di una dichiarazione di obbligatorietà o a seguito della loro messa a disposizione), i costi che ne derivano devono essere scaricati. L'avamprogetto prevede altresì che la Confederazione possa erogare aiuti finanziari nel settore del Governo elettronico se utili per l'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale. In questo modo si tiene conto del fatto che le prestazioni nel settore del Governo elettronico vengono fornite anche da beneficiari esterni all'Amministrazione federale, agevolando in tal modo l'esecuzione del diritto federale.

L'efficacia dei progetti di collaborazione dovrà essere valutata caso per caso dalle autorità aventi competenza decisionale in base a una stima tra costi e benefici.

2.7 Attuazione

Per rispondere all'attuale necessità di un intervento normativo, la soluzione proposta prevede l'emanazione di una specifica «legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità». Il titolo di questo atto normativo è formulato in termini generici, in modo che anche i futuri intenti legislativi nel vasto e in costante crescita settore di impiego dei mezzi elettronici (segnatamente nel campo del Governo elettronico e dell'amministrazione digitale) possano disporre di uno strumento specifico e coerente. La legge federale proposta va ad arricchire, con modalità digitali supplementari, le disposizioni vigenti in materia di gestione amministrativa analogica conformemente alla LOGA.

Nel quadro dei lavori preliminari si è voluto verificare se le nuove norme sulle forme di collaborazione in ambito di prestazioni digitali delle autorità potessero essere inserite in un atto già esistente (tra cui la LOGA) o – come atto mantello – in varie leggi federali, anziché renderle oggetto di una legge *ad hoc*. Alla fine si è scelto di escludere questa possibilità, sia perché gli atti normativi in questione hanno

⁵⁴ Verifica trasversale n. 17491 del 24.7.2018.

un ambito di applicazione diverso, sia perché le nuove disposizioni concernenti la modernizzazione digitale dell'Amministrazione non devono riguardare l'intero ordinamento giuridico. Per eventuali future integrazioni giuridiche nel campo dell'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, che indubbiamente ci saranno, una legge federale *ad hoc* offre un contenitore normativo specifico in cui viene preservata l'unità della materia.

3 Commento ai singoli articoli

I contenuti della nuova legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (AP-LMeCA) sono dettagliatamente descritti e motivati ai precedenti numeri 2.1–2.7. Il commento ai singoli articoli è pertanto espresso di seguito in modo conciso.

Articolo 1 Scopo

L'articolo 1 descrive lo scopo della legge, senza stabilire nessun diritto né obbligo concreto. È un articolo avente carattere programmatico e non normativo.

Come esplicitato dal titolo stesso, la LMeCA si prefigge di creare e fornire alla Confederazione sufficienti basi giuridiche che le permettano di impiegare i mezzi elettronici necessari all'adempimento dei suoi compiti. In tale contesto, viene data priorità al disciplinamento delle forme vincolanti di collaborazione tra la Confederazione e altri enti pubblici, altri Stati nonché organizzazioni nazionali e internazionali (lett. a). Le future convenzioni specifiche alla collaborazione nel campo del Governo elettronico che la Confederazione concluderà con i Cantoni avranno così una base legale stabile. La collaborazione sarà possibile sulla base non soltanto di convenzioni (art. 5 AP-LMeCA), ma anche di altre opzioni, quali la partecipazione della Confederazione in organizzazioni (art. 6 AP-LMeCA) e la delega a organizzazioni di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria nel settore del Governo elettronico (art. 9 AP-LMeCA). A tale riguardo va sottolineato l'obbligo della Confederazione, previsto all'articolo 4 capoverso 2 AP-LMeCA, di armonizzare le proprie attività nel settore del Governo elettronico con quelle dei Cantoni, così da mettere in atto forme di collaborazione coordinate tra la Confederazione e i Cantoni. In virtù di queste forme di cooperazione, i partner coinvolti devono poter beneficiare di prestazioni di servizi elettroniche efficaci (ad es. l'acquisto trasversale a tutti i livelli statali dei servizi necessari sulla base di cooperazioni nell'ambito degli appalti) destinate a semplificare lo svolgimento elettronico dei processi amministrativi esistenti mediante il ricorso alle TIC.

Il secondo obiettivo che persegue la LMeCA è la creazione di un quadro (giuridico) proficuo per la diffusione delle prestazioni di servizi elettroniche delle autorità a favore tanto dell'economia quanto dei cittadini (lett. b). Con questo avamprogetto si intendono creare le basi per semplificare, migliorare, ampliare e sviluppare la disponibilità di prestazioni elettroniche delle autorità. L'auspicato incremento delle prestazioni di Governo elettronico è legato all'articolo 4 AP-LMeCA (disposizione programmatica), secondo cui la Confederazione deve incoraggiare lo svolgimento elettronico dei propri processi aziendali.

Le prestazioni di servizi elettroniche di cui l'economia e la popolazione devono poter beneficiare comprendono l'utilizzo e la gestione di software open source, di open government data, di servizi di base e di servizi elettronici nonché la definizione di standard.

Articolo 2 Campo di applicazione

Capoverso 1

Se non diversamente disciplinato in altre leggi federali (ad es. in atti relativi all'organizzazione dell'Amministrazione federale), le disposizioni contenute nell'AP-LMeCA si applicano sia all'Amministrazione federale centrale che a quella decentralizzata. Le unità che fanno parte dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata sono specificate agli articoli 7 e 8 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁵⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA).

⁵⁵ RS 172.010.1

A causa della molteplicità delle diverse autonomie non appare invece opportuno includere nel campo di applicazione della legge anche le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale cui vengono affidati compiti pubblici (ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 LOGA). Per queste organizzazioni l'utilizzo dei mezzi elettronici in relazione all'offerta di prestazioni elettroniche delle autorità deve eventualmente essere previsto da una legge speciale. Secondo il capoverso 2, le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale sottostanno unicamente all'obbligo di utilizzare i servizi elettronici delle autorità (servizi di base e servizi elettronici) e di applicare gli standard definiti dal Consiglio federale (cfr. art. 12 cpv. 3 lett. b e 13 cpv. 2 lett. b AP-LMeCA).

L'applicazione del principio OGD definito all'articolo 11 è limitata per il momento all'Amministrazione federale centrale. Questa restrizione è basata sulla Strategia open government data, che dichiara i principi OGD vincolanti solo per l'Amministrazione federale centrale e, in particolare, non è finalizzata a imporre per legge l'estensione dell'applicazione a aziende parastatali o privati. Tuttavia, a lungo termine, si auspica di attuare questa strategia anche nell'Amministrazione federale decentralizzata e nelle aziende parastatali.

Capoverso 2

Il capoverso 2 estende l'applicazione delle norme concernenti le dichiarazioni di obbligatorietà alle amministrazioni cantonali come pure alle organizzazioni e alle persone esterne all'amministrazione cui sono affidati compiti amministrativi inerenti all'esecuzione del diritto federale. Al riguardo, è irrilevante se alle organizzazioni o alle persone esterne all'amministrazione i compiti, ossia l'esecuzione del diritto federale, sono stati delegati dalla Confederazione o dai Cantoni (cfr. il commento all'art. 12 cpv. 3 AP-LMeCA). In ragione della separazione dei poteri, l'estensione del campo di applicazione ai Cantoni è limitata agli esecutivi cantonali. Non coinvolge invece i parlamenti o i tribunali cantonali.

Le norme concernenti le dichiarazioni di obbligatorietà coprono gli articoli 12–14 e riguardano l'utilizzo dei servizi elettronici delle autorità (servizi di base e servizi elettronici), nonché l'applicazione di determinati standard definiti dal Consiglio federale. Ai Cantoni come pure alle organizzazioni e alle persone esterne all'amministrazione è applicabile anche la disposizione di eccezione alle dichiarazioni di obbligatorietà (art. 14 AP-LMeCA).

Capoverso 3

Non sono assoggettati a questa legge l'Assemblea federale e i tribunali federali, perché gli organi legislativi e giudicativi hanno esigenze specifiche per quanto riguarda l'impiego di mezzi elettronici. A questo proposito va menzionata in particolare la legge federale concernente la piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia (LPCEG; la procedura di consultazione terminerà il 26.2.2021), che prevede l'allestimento e l'esercizio di una piattaforma gestita congiuntamente dai Cantoni e dalla Confederazione per la trasmissione di documenti elettronici nella giustizia («piattaforma elettronica Giustizia»). Il progetto «Justitia 4.0» dei tribunali svizzeri, a essa correlato, si pone come obiettivo la digitalizzazione dei processi chiave nella giustizia.

Il capoverso 3 prevede però che all'autorità legislativa (rappresentata dai Servizi del Parlamento) e alle autorità giudiziarie della Confederazione sia permesso, su base volontaria e mediante accordo con il Consiglio federale, assoggettarsi alla presente legge o a singoli articoli della stessa. Per i Servizi del Parlamento e per i tribunali federali potrebbe infatti essere interessante assoggettarsi a parti di questa legge, segnatamente alle disposizioni concernenti i servizi elettronici delle autorità (art. 12 AP-LMeCA) e a quelle che impongono l'applicazione di determinati standard (art. 13 AP-LMeCA).

Il Consiglio federale decide, secondo il suo potere discrezionale, se approvare le singole domande di (parziale) assoggettamento che gli vengono sottoposte e sancire quindi l'assoggettamento mediante accordo o respingerle (ad es. perché una domanda concreta di assoggettamento parziale non genera alcun valore aggiunto). Se l'assoggettamento ha delle ripercussioni su questioni inerenti agli appalti pubblici è opportuno, prima di procedere alla conclusione di un accordo di assoggettamento, consultare i servizi di acquisto della Confederazione e informarli tempestivamente di tale conclusione.

Sono comunque fatte salve eventuali disposizioni di altre leggi federali di tenore contrario a tale assoggettamento.

Capoverso 4

Eventuali disposizioni di altri atti normativi che contraddicono la regolamentazione prevista dall'AP-LMeCA prevalgono su quest'ultima. È ipotizzabile, ad esempio, che l'assunzione dei costi legati a progetti di collaborazione nel settore del Governo elettronico sia disciplinata in leggi speciali che derogano alla regolamentazione generale in materia dell'AP-LMeCA. In questo caso si applicano le disposizioni delle leggi speciali. Restano invece applicabili le altre disposizioni dell'AP-LMeCA che non contraddicono quelle delle leggi speciali.

Articolo 3 Definizioni

L'articolo 3 introduce nel diritto federale termini inerenti all'impiego di mezzi elettronici, per le quali è necessario fornire una definizione.

Lettera a «Governo elettronico»

Esistono numerose definizioni del termine «Governo elettronico». In sintesi, sono però tutte riconducibili alla fornitura per via elettronica delle prestazioni dei diversi poteri dello Stato (legislativo, esecutivo, giudiziario). Nella strategia di e-government della Confederazione si trova la seguente definizione⁵⁶:

«Per Governo elettronico si intende l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle amministrazioni pubbliche unitamente all'introduzione di modifiche organizzative e nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di semplificare la definizione e l'esecuzione delle politiche pubbliche.»

Partendo da questa definizione, l'avamprogetto descrive il Governo elettronico indicando le sue principali caratteristiche, ovvero l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per l'adempimento dei compiti delle autorità. In altri termini, il Governo elettronico si riferisce allo svolgimento elettronico dei processi aziendali mediante l'impiego delle TIC per l'interazione tra le autorità (anche trasversalmente a tutti i livelli statali) e tra queste e terzi (persone fisiche o giuridiche)⁵⁷. Il presupposto è il carattere giuridicamente vincolante della comunicazione.

Con l'espressione «nel settore del Governo elettronico» (o qualsiasi altra formulazione simile), utilizzata nell'avamprogetto e nel rapporto, si devono quindi intendere tutte le forme di impiego delle TIC per l'adempimento dei compiti delle autorità.

Il concetto di «Governo elettronico» è però oggetto di continuo cambiamento e va pertanto sempre aggiornato in funzione dell'evoluzione tecnologica. Una definizione precisa ed esaustiva di questo termine e del suo campo di applicazione non è quindi possibile, in quanto si tratta di una realtà che muta nel tempo.

Lettera b «servizi elettronici delle autorità»

Con «servizi elettronici delle autorità» si intendono i mezzi TIC impiegati per l'adempimento dei compiti delle autorità. Nel contesto della presente legge distinguiamo i servizi di base e i servizi elettronici.

I servizi di base costituiscono il fondamento per lo svolgimento elettronico delle pratiche amministrative. A partire da tali servizi si possono sviluppare altri servizi, propri o trasversali a tutte le autorità (i cosiddetti servizi elettronici). I servizi di base comprendono segnatamente i servizi centrali nei seguenti settori:

- gestione dell'identità e dell'accesso, ad esempio i servizi d'identificazione elettronica (che permettono di utilizzare l'eID) o la piattaforma per lo scambio sicuro («sedex»), per poter garantire l'accesso alle prestazioni delle autorità. Sono inclusi nei servizi di base anche i portali che consentono di accedere a servizi specifici delle autorità;
- elenchi condivisi, ad esempio la gestione dei dati di base trasversale a tutte le autorità e il registro nazionale degli indirizzi, per lo scambio di dati e informazioni tra le autorità.

⁵⁶ Cfr. Strategia di e-government Svizzera del 5.1.2017, pag. 2.

⁵⁷ M. Ammann, P. Grünenfelder, F. Schnell, *Max Weber in der Digitalisierungsfalle? E-Government in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, 2018, pag. 6.

Per maggiori informazioni si rimanda al numero 2.4.3.

I processi aziendali vengono svolti grazie a specifiche applicazioni di Governo elettronico (servizi elettronici o servizi di Governo elettronico). Con questi servizi si intendono tutte le offerte e tutti i servizi che permettono, con effetto giuridicamente vincolante, una collaborazione elettronica continua tra gli organi pubblici e tra questi ultimi e terzi (popolazione ed economia). Il riferimento non è solo alle offerte e ai servizi che hanno un'utilità diretta per le persone fisiche o le imprese oppure direttamente utilizzati da queste, ma anche ai servizi interni all'amministrazione⁵⁸.

Come esempio di un servizio elettronico citiamo «eTraslocoCH»⁵⁹, un servizio che intende dare la possibilità di comunicare e gestire elettronicamente i cambiamenti di indirizzo. Tra gli altri progetti in corso menzioniamo, a titolo di esempio, il sistema di validazione della firma elettronica per i documenti rilasciati dalle autorità.

Per maggiori informazioni si rimanda al numero 2.4.3.

L'avamprogetto non prevede conseguenze giuridiche diverse per i termini «servizio di base» e «servizio elettronico».

Articolo 4 Principi Capoverso 1

Il principale vantaggio che la popolazione e le imprese possono trarre dal Governo elettronico è la maggiore semplicità, rapidità e trasparenza di tutte le interazioni con le amministrazioni e le organizzazioni pubbliche. Il progresso tecnico offre nuove modalità di comunicazione e interazione, tanto da rendere possibile in un numero crescente di settori una collaborazione elettronica continua tra gli organi pubblici nonché tra questi ultimi e terzi con effetto giuridicamente vincolante. L'articolo 4 capoverso 1 obbliga espressamente le autorità federali assoggettate alla presente legge a perseguire lo svolgimento elettronico dei loro processi aziendali, soprattutto innovando, ampliando e migliorando costantemente l'offerta di prestazioni digitali delle autorità, al fine di aumentare l'efficienza e creare nuove possibilità. Al riguardo, la Confederazione deve provvedere affinché sia garantito un accesso semplice e sicuro alle prestazioni elettroniche delle autorità. Il principio del «digital first» approvato dal Consiglio federale diventa così a tutti gli effetti parte integrante della legislazione federale⁶⁰.

Il principio del «digital first» stabilisce che, in futuro, nella fornitura di informazioni e servizi la Confederazione darà la precedenza ai canali digitali. Affinché la trasformazione digitale nell'amministrazione pubblica possa concretizzarsi, la Confederazione dovrà adoperarsi per rendere il canale elettronico quanto più interessante possibile, finché diventa la scelta preferita della popolazione e dell'economia. Ciò significa che, in linea di principio, la Confederazione offre le proprie informazioni e i propri servizi per via elettronica, laddove possibile in modo adattato ai dispositivi mobili. Essa migliora l'accesso alla sua offerta elettronica di prestazioni, garantendone l'accessibilità e puntando sulla continuità dei processi elettronici. Viene garantito il diritto all'autodeterminazione informativa. La legge non stabilisce di quali mezzi la Confederazione debba avvalersi per conseguire questo obiettivo.

Ulteriori misure per promuovere il Governo elettronico possono essere la conclusione di convenzioni volte a instaurare un rapporto di collaborazione tra la Confederazione e altri enti pubblici, Stati e organizzazioni, come pure la partecipazione in organizzazioni e la delega di compiti alle stesse.

Capoverso 2

Sotto il profilo costituzionale, il Governo elettronico non può essere annoverato tra i compiti statali che, in conformità con i criteri di attribuzione indicati dalla Costituzione, vengono assegnati all'uno o all'altro livello dello Stato o all'una o all'altra autorità dello Stato. Già sulla base di tali considerazioni appare evidente che in molti casi un Governo elettronico trasversale a tutti gli enti pubblici richiede una cooperazione comune.

Affinché la popolazione, l'economia e gli enti pubblici possano beneficiare al massimo dei vantaggi che offre attualmente il Governo elettronico nonché dei progressi futuri in questo campo, non si può

⁵⁸ Rapporto sulla legge del Cantone San Gallo in materia di Governo elettronico, pag. 26.

⁵⁹ Nell'ambito del progetto «eTraslocoCH» la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno elaborato una soluzione che ridefinisce la procedura di notifica. Questa soluzione dovrebbe essere utilizzata in tutta la Svizzera.

⁶⁰ Il principio del «digital first» è stato adottato dal Consiglio federale il 14.11.2018 nel quadro dell'approvazione dei punti fondamentali della Strategia di e-government Svizzera 2020–2023. Il documento è consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59199.pdf>.

prescindere da una stretta e coordinata collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Per favorire la diffusione del Governo elettronico, la Confederazione deve tenere in sufficiente considerazione le esigenze dei Cantoni, deve tutelarne l'autonomia, fornire loro supporto e, ove necessario, coordinare le sue strategie con quelle dei Cantoni. Proprio nei settori in cui i Cantoni attuano il diritto federale impiegando strumenti elettronici, la Confederazione deve tener conto delle particolarità cantonali e lasciar loro la massima libertà d'azione possibile (art. 46 cpv. 3 Cost.).

I compiti nel settore del Governo elettronico richiedono sempre più approcci risolutivi comuni. Il proposto capoverso 2 impegna le autorità federali a coordinarsi con le autorità cantonali nel realizzare i progetti di Governo elettronico che riguardano i Cantoni, concretizzando in tal modo l'obbligo di collaborazione, di aiuto e di rispetto reciproci di Confederazione e Cantoni stabilito nell'articolo 44 capoversi 1 e 2 Cost. Un corrispondente obbligo per le autorità cantonali dovrebbe essere previsto nel diritto cantonale, se non già insito nell'articolo 44 Cost. Nonostante gli impegni reciproci, deve comunque essere salvaguardata la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni così come prevista dalla Costituzione.

Dall'obbligo di coordinamento di cui all'articolo 4 capoverso 2 non è desumibile alcun sostegno finanziario reciproco.

Capoverso 3

Il fatto di prediligere l'interazione digitale rispetto alle offerte analogiche cela anche alcuni rischi, segnatamente il rischio che certe fasce di popolazione vengano escluse dalla possibilità di utilizzare le prestazioni di servizi elettroniche (ad es. a causa di ostacoli o di lacune nella comprensione linguistica) o che i dati in circolazione durante l'utilizzo delle offerte digitali non siano sufficientemente protetti dall'accesso di terzi non autorizzati.

Per prevenire siffatti rischi, le autorità federali sono espressamente tenute, nel processo di digitalizzazione delle prestazioni delle autorità, a non perdere mai di vista le esigenze della popolazione. Nello specifico, esse devono garantire l'accessibilità alla loro offerta elettronica di prestazioni, nonché considerare i rischi relativi alla sicurezza e alla disponibilità di dati e servizi.

Articolo 5 Conclusione di convenzioni

Capoverso 1

Il capoverso 1 fornisce alla Confederazione la base giuridica necessaria per concludere le convenzioni aventi ad oggetto l'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nel settore del Governo elettronico e il relativo finanziamento. Limitare il campo di applicazione all'«attuazione tecnica e organizzativa» equivale a dire che con la presente disposizione, molto generale, non è possibile gettare la base per regolamentare la collaborazione a livello materiale, bensì solo per attuare una collaborazione che ha le proprie basi giuridiche altrove (ad es. nella LAPub e nella legislazione cantonale sugli appalti per quanto riguarda gli acquisti in comune). Una convenzione che impone agli enti pubblici coinvolti l'obbligo di collaborare in determinati settori (ad es. per l'acquisto in comune di determinati beni) esulerebbe dal quadro di questa disposizione. Sarebbe quindi necessario prevedere basi giuridiche più specifiche. Per contro, in virtù della presente disposizione si potrebbe concludere una convenzione intesa a definire a livello tecnico e organizzativo le modalità di esecuzione di acquisti in comune. Le convenzioni non possono tuttavia derogare al diritto vigente (ad es. a quello in materia di appalti pubblici).

Inoltre esse sono ammesse solo se la Confederazione agisce

- nell'ambito di ciascun progetto in adempimento dei propri compiti (definiti nel diritto materiale) e
- in attuazione dei principi di cui all'articolo 4 AP-LMeCA.

Una convenzione sulla collaborazione presuppone perciò che si tratti di un compito pubblico della Confederazione, conforme alla ripartizione delle competenze e descritto in una legge speciale, e che i processi aziendali inerenti a tale compito debbano essere svolti per via elettronica. La collaborazione

può investire quindi un'ampia gamma di partner, che comprende tutti gli enti pubblici svizzeri e tutte le organizzazioni nazionali (cfr. però il cpv. 5 che regola la conclusione di trattati internazionali).

Gli ambiti di collaborazione citati al capoverso 1 lettere a e b rappresentano alcuni esempi di settori in cui occorre prioritariamente perseguire una cooperazione federale. L'elenco non è esaustivo.

Capoverso 2

Il capoverso 2 indica i contenuti che una convenzione deve disciplinare, se questi ultimi sono pertinenti nel caso specifico. Tali contenuti sono le competenze, l'organizzazione, il finanziamento e il diritto applicabile, segnatamente quello relativo alla responsabilità dello Stato, ai rapporti di lavoro, alla previdenza professionale, agli acquisti e alla protezione dei dati.

Capoverso 3

Mentre i capoversi 1 e 2 consentono alla Confederazione di collaborare con terzi senza dover creare un'organizzazione o un istituto dotato di personalità giuridica (una siffatta collaborazione porta eventualmente alla costituzione di una società semplice ai sensi dell'art. 530 segg. del Codice delle obbligazioni [CO⁶¹], e quindi a una unione, relativamente libera e senza personalità giuridica, di partner con gli stessi interessi), il capoverso 3 precisa che una convenzione può prevedere anche la creazione di un'organizzazione comune, finanziata ad esempio dalla Confederazione e dai Cantoni, e dotata di personalità giuridica.

Capoverso 4

In linea di principio il Consiglio federale ha la facoltà di concludere convenzioni con i Cantoni e le organizzazioni (nazionali). A titolo di esempio citiamo la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera dal 2020⁶².

La conclusione di convenzioni da parte delle autorità esecutive comporta naturalmente un trasferimento delle competenze dal potere legislativo a quello esecutivo. Occorre altresì fare particolare attenzione a non minare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione federale e a compromettere il meno possibile i diritti democratici di codecisione.

Capoverso 5

Le convenzioni concluse dalla Confederazione con altri Stati o organizzazioni internazionali in materia di collaborazione nel settore del Governo elettronico sono di fatto trattati internazionali. In virtù dell'articolo 54 Cost., la Confederazione ha una vasta competenza per quanto riguarda la conclusione di trattati internazionali che copre anche quegli ambiti che, a livello nazionale, sono di competenza dei Cantoni. I Cantoni hanno però il diritto di collaborare alle decisioni di politica estera nella misura in cui queste toccano le loro competenze o i loro interessi essenziali (art. 55 Cost.).

Secondo l'articolo 184 capoversi 1 e 2 Cost. il Consiglio federale rappresenta la Svizzera nei confronti dell'estero e cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. La firma dei trattati è poi generalmente soggetta all'approvazione dell'Assemblea federale e a successiva ratifica (art. 184 cpv. 1 e cpv. 2 secondo periodo e 166 cpv. 1 Cost.).

Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost. e all'articolo 7a capoverso 1 LOGA, derogare all'obbligo di approvazione è consentito solo in virtù della legge o di un trattato internazionale⁶³. Il Consiglio federale può altresì concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata. Cosa si intenda con «trattato internazionale di portata limitata» è spiegato all'articolo 7a capoversi 3 e 4 LOGA.

La competenza del Consiglio federale di concludere convenzioni stabilita nell'articolo 5 capoversi 4 e 5 AP-LMeCA è materialmente limitata al settore del Governo elettronico. Con questa disposizione di legge, il Consiglio federale viene espressamente autorizzato a concludere autonomamente convenzioni con altri Stati oppure con organizzazioni internazionali in questa materia, senza la riserva dell'approvazione dell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA, il

⁶¹ RS 220

⁶² FF 2019 7289

⁶³ Cfr. anche l'art. 24 cpv. 2 della legge del 13.12.2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

Consiglio federale può delegare la competenza di concludere trattati internazionali anche a un ufficio federale.

In particolare occorre osservare che la competenza del Consiglio federale di concludere convenzioni come prevista dalla presente disposizione sussiste nella misura in cui nella convenzione in questione sono disciplinate esclusivamente le modalità di supporto elettronico dell'adempimento dei compiti dello Stato regolamentati in altre parti del diritto federale conformemente alla ripartizione delle competenze (in particolare l'armonizzazione o la messa in comune delle attività di sviluppo, acquisto, gestione o manutenzione di mezzi TIC). Sulla base di questa disposizione non è per contro possibile imporre alcun obbligo di collaborazione né stabilire alcuna regola relativamente ai compiti dello Stato in quanto tali, né tanto meno relativamente ai diritti e ai doveri di soggetti privati.

Resta escluso che in virtù del capoverso 3 il Consiglio federale possa prendere autonomamente accordi con Paesi esteri ai fini della costituzione di organizzazioni internazionali o dell'adesione ad esse. Per questo motivo, la competenza di concludere trattati internazionali è limitata agli oggetti di cui ai capoversi 1 e 2.

Capoverso 6

Concludere convenzioni secondo l'articolo 5 AP-LMeCA è ammesso solo se le necessarie basi giuridiche sono già presenti in altri atti normativi. Il trattamento di dati personali, ad esempio, deve essere retto dalle vigenti disposizioni in materia di protezione dei dati e non essere oggetto di un disciplinamento derogatorio nel quadro di una convenzione.

Articolo 6 Partecipazioni della Confederazione

Capoverso 1

Questo articolo fornisce alla Confederazione la base giuridica per i progetti di partecipazione finalizzati alla collaborazione nel settore del Governo elettronico. Una siffatta partecipazione deve sempre servire all'adempimento di compiti legali delle autorità federali.

Diversamente da quanto avviene per la conclusione di convenzioni ai sensi dell'articolo 5, nel caso delle partecipazioni la Confederazione può, a seconda dei casi, solo decidere se acquisire partecipazioni in un'organizzazione (di norma già esistente), senza poter modificare i rapporti giuridici riguardanti l'organizzazione, il finanziamento o il diritto applicabile. Si pensi per esempio all'acquisto di azioni di una società che opera nel campo di applicazione della legge.

Per ulteriori informazioni si rimanda al numero 2.3.4.

Capoverso 2

Compete al Consiglio federale decidere in merito a una partecipazione.

Articolo 7 Assunzione di costi attinenti a convenzioni e organizzazioni

La normativa in materia di ripartizione proporzionale dei costi tra le parti di una convenzione (ai sensi dell'art. 5) o di un'organizzazione (ai sensi dell'art. 6) si basa sul principio dell'equivalenza fiscale come da articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost. Secondo questo principio, nell'ambito di un compito statale la cerchia di coloro che ne beneficiano deve coincidere con quella di coloro che se ne assumono i costi e che prendono le decisioni. Di conseguenza, le parti che hanno concluso una convenzione sulla collaborazione o che hanno aderito a un'organizzazione sono tenute a farsi carico dei costi che ne derivano in proporzione all'utilizzo che fanno delle singole prestazioni.

La Confederazione può aderire a convenzioni e organizzazioni soltanto se per ogni singolo progetto di partecipazione è prevista l'assunzione proporzionale dei costi in base all'utilizzo.

Questa disposizione serve anche come base giuridica a livello federale per il finanziamento dell'acquisto di quote societarie in organizzazioni e per eventualmente dotare tali organizzazioni delle risorse necessarie. L'assunzione proporzionale dei costi contemporaneamente mette in chiaro che oltre alla

partecipazione in un'organizzazione e a un'eventuale dotazione di capitale ulteriori sussidi da parte della Confederazione sono possibili solo nel quadro di quanto disposto all'articolo 8.

Articolo 8 Aiuti finanziari

Capoverso 1

Le misure che nel settore del Governo elettronico un ente pubblico o un'organizzazione mette in atto per perseguire un determinato scopo possono in molti casi dare dei risultati che, opportunamente adeguati a fronte di un costo relativamente contenuto, possono avvantaggiare anche altri enti pubblici, segnatamente la Confederazione. Questi progetti di terzi possono essere interessanti per la Confederazione, ad esempio se sono finalizzati al miglioramento dell'interoperabilità. L'articolo 8 AP-LMeCA fornisce alla Confederazione la base giuridica che le permette di incentivare tali misure mediante aiuti finanziari. In considerazione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione, questi aiuti finanziari possono essere versati solo se sono necessari ai fini dell'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale. Vincolando gli aiuti finanziari a questa specifica necessità non si vuole intendere che senza la loro erogazione sarebbe impossibile assicurare un'applicazione uniforme e corretta del diritto federale. Significa piuttosto che non ci possono essere strumenti che, interferendo in maniera minore nell'autonomia dei Cantoni, sortiscono gli stessi vantaggiosi effetti sull'applicazione del diritto federale senza comportare altri gravi svantaggi.

Gli aiuti finanziari devono essere versati nei limiti dei crediti stanziati. Possono beneficiare dei sussidi i Cantoni, le organizzazioni e le persone esterne all'amministrazione a cui la Confederazione o i Cantoni hanno affidato compiti legati all'esecuzione del diritto federale nonché le organizzazioni con le quali la Confederazione conclude convenzioni di cui all'articolo 5 AP-LMeCA o nelle quali essa assume partecipazioni. A ricevere gli aiuti finanziari potrebbe essere ad esempio un'organizzazione comune di Confederazione e Cantoni dotata di una propria personalità giuridica, incaricata di coordinare e gestire l'amministrazione digitale (ossia una possibile futura tappa del progetto in corso «Amministrazione digitale Svizzera» [ADS]).

Capoverso 2

La concessione di aiuti finanziari deve avvenire sulla base di contratti di diritto pubblico. In questo modo si evita che il beneficiario possa sottrarsi unilateralmente ai propri compiti scegliendo di rinunciare agli aiuti finanziari. La competenza di concludere i contratti è disciplinata dall'ordinamento delle competenze della Confederazione. La competenza delle unità amministrative a questo proposito deriva dalla competenza in materia di adempimento del compito amministrativo che esse hanno in virtù di una legge e/o di un'ordinanza (cfr. art. 8 cpv. 1 e 47 cpv. 2 LOGA). I requisiti che solitamente vanno codificati a livello di legge, ad esempio il tipo di contributi (contributi a fondo perduto, mutui, garanzie di deficit ecc.) sono obbligatoriamente parte integrante del contratto.

Se l'incentivazione riguarda segnatamente programmi di durata pluriennale sarà opportuno concludere con i Cantoni degli accordi di programma di cui all'articolo 20a della legge sui sussidi (LSu)⁶⁴, in cui siano fissati gli obiettivi strategici da realizzare congiuntamente e la prestazione della Confederazione. D'intesa con il Controllo federale delle finanze (CDF) devono essere altresì disciplinati i dettagli della vigilanza finanziaria.

Articolo 9 Delega di compiti

Capoverso 1

Questo capoverso e in generale l'articolo 9 crea la base legale formale necessaria per la delega di compiti inerenti alle attività amministrative ausiliarie. La competenza del Consiglio federale è limitata alle deleghe di compiti nel settore del Governo elettronico, quindi alle attività amministrative ausiliarie collegate all'utilizzo di TIC nell'adempimento dei compiti delle autorità. Nell'ambito di questi limiti il Consiglio federale può delegare compiti a organizzazioni già esistenti (ad es. imprese della Confederazione) ma anche a organizzazioni di nuova creazione, indipendentemente dal fatto di detenere o meno partecipazioni nelle stesse. In linea di massima l'adempimento di attività amministrative ausiliarie da parte della stessa Amministrazione federale non richiede nessuna norma legale separata in quanto è tacitamente presunta nelle basi giuridiche relative ai singoli compiti principali. Essa tuttavia

comprende anche compiti amministrativi veri e propri, per i quali nella legge stessa deve essere prevista la possibilità di delega a organizzazioni e persone che non fanno parte dell'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 3 Cost.). Questo vale in particolare per l'esecuzione di procedure di appalto.

Il Consiglio federale è libero di decidere se delegare i compiti amministrativi nel campo delle attività amministrative ausiliarie sulla di un contratto di diritto amministrativo o mediante un'ordinanza. Ovviamente gli atti giuridici necessari ai fini della delega non devono minare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione federale. Nell'atto di delega devono essere regolamentati i principali aspetti e le questioni giuridiche conformemente al capoverso 1 lettere a–c. Per quanto riguarda i contenuti che devono essere oggetto di disciplinamento nell'atto di delega si rimanda al numero 2.3 e relativamente alla vigilanza al numero 4.1.3 («Altre ripercussioni»).

Capoverso 2

La delega di compiti inerenti alle attività amministrative ausiliarie a un'organizzazione non presuppone necessariamente che la Confederazione debba contemporaneamente acquisire una partecipazione nell'organizzazione. La partecipazione della Confederazione diventa obbligatoriamente necessaria solo quando a un'organizzazione deve essere delegato il compito di eseguire procedure di appalto: in questo caso infatti, nell'ottica del diritto in materia di appalti pubblici, è d'importanza fondamentale che la Confederazione abbia la responsabilità dell'organizzazione in questione. Se non detenesse una partecipazione nell'organizzazione alla quale questo compito viene delegato, la Confederazione non potrebbe beneficiare dell'eccezione rappresentata dal privilegio *quasi-in-house* prevista dal diritto in materia di acquisti pubblici. Perché la Confederazione possa avvalersi di questo privilegio è contemporaneamente escluso che privati possano detenere partecipazioni nell'organizzazione e che l'organizzazione fornisca prestazioni sul mercato destinate a privati (cfr. n. 2.3.1).

Riepilogando, al momento di delegare a organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato la competenza di eseguire procedure di appalto devono essere soddisfatte le condizioni di seguito enumerate, cosicché la Confederazione possa beneficiare del privilegio *quasi-in-house*:

- la Confederazione deve detenere partecipazioni nell'organizzazione o nella persona (requisito relativo al controllo e all'attività);
- nessun privato deve detenere partecipazioni nell'organizzazione o nella persona;
- l'organizzazione non deve fornire nessuna prestazione sul mercato destinata a privati.

Capoverso 3

Se l'adempimento del compito loro affidato – ad esempio eseguire procedure di appalto – lo richiede, alle organizzazioni e alle istituzioni devono essere attribuite anche competenze decisionali.

Capoverso 4

Se il compito deve essere trasferito a beneficiari di diritto privato e vi sono più offerenti in grado di adempiere il compito a fronte del quale deve essere versata un'indennità, la procedura di selezione deve essere trasparente, oggettiva e imparziale (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. e LSu nella versione in vigore dall'1.1.2021). Gli stessi criteri saranno applicati anche in caso di esternalizzazione in favore di altri soggetti.

Articolo 10 Software open source

Capoverso 1

Per essere tale, un OSS deve fundamentalmente presentare le seguenti caratteristiche⁶⁵:

- ne è consentita la diffusione illimitata e gratuita;
- il software deve avere un codice sorgente accessibile;

⁶⁵ Jaeger, A. Metzger, *Open Source Software, Rechtliche Rahmenbedingungen der Freien Software*, 4^a ediz., n. marg. 2 segg. e 39 seg.

- in linea di massima deve essere consentito apportare modifiche al software e diffonderle;
- la concessione dei diritti non può essere ulteriormente limitata, pertanto a nessuna persona o gruppo di persone può essere impedito l'utilizzo del software, nessun campo di impiego può essere escluso (in particolare l'uso a fini commerciali).

La differenza fondamentale rispetto a un *software closed source* sta quindi nella concessione di estesi diritti di utilizzazione del codice sorgente in virtù del diritto d'autore, che permettono di copiare, elaborare, analizzare e diffondere liberamente il software.

La prima delle caratteristiche sopra citate non significa peraltro che un OSS debba essere fornito a titolo pienamente gratuito. L'unica cosa che non è consentita è la riscossione di diritti di licenza; per contro, è consentito far pagare ad esempio emolumenti per le copie.

Per quanto riguarda l'utilizzo di strumenti informatici nell'ambito dell'Amministrazione federale deve poter essere scelta la soluzione di volta in volta più idonea. In molti casi queste soluzioni si trovano nel campo degli OSS preesistenti che, se adottati, sono di norma oggetto di ulteriore sviluppo da parte della Confederazione. In questi casi la messa a disposizione del codice del software che è stato ulteriormente sviluppato è spesso necessaria o quantomeno opportuna. Con la disposizione proposta si vuole creare una base legale per la messa a disposizione degli OSS utilizzati o sviluppati dalle autorità federali per l'adempimento dei loro compiti di diritto pubblico. Questo serve a garantire alle autorità federali la massima flessibilità possibile, indipendentemente dai modelli di licenza.

Se si parte dal presupposto che la messa a disposizione di software senza il pagamento di licenze costituisca un'attività economica, si applicano le limitazioni relative al principio costituzionale di un ordinamento economico organizzato da soggetti privati. Un'attività economica della Confederazione presuppone pertanto che ci sia una base legale formale, che l'attività corrisponda a un interesse pubblico, sia proporzionale e che sia rispettato il principio della neutralità concorrenziale. Con la norma di legge proposta, la condizione della base legale è soddisfatta.

I principali casi di messa a disposizione di OSS che corrispondono a un interesse pubblico:

- se la licenza di OSS preesistenti prevede che gli sviluppi di tali OSS debbano essere messi a disposizione, la Confederazione deve accettare questa condizione. L'interesse pubblico, in questo caso, risiede nella possibilità di rendere più efficienti gli acquisti;
- se specifici sviluppi del software realizzati internamente alla Confederazione sono messi a disposizione per consentire ad altri enti pubblici di adempiere i propri compiti, l'interesse pubblico risiede nella possibilità di sostenerli in modo efficace nello svolgimento di compiti statali. L'utilizzo di un modello di licenza per OSS può essere vantaggioso anche nel quadro della collaborazione tra enti pubblici perché l'utilizzo di licenze per OSS conosciute e diffuse regola in modo semplice molte questioni giuridiche contemporaneamente. Quanto precede è tanto più valido se si considera che di norma è possibile ricorrere ad aziende private che a loro volta hanno un interesse particolarmente alto per la chiarezza e la certezza dei rapporti giuridici che ne derivano. La formazione di «closed communities» tra enti pubblici invece dovrebbe essere costantemente fatta oggetto di nuove negoziazioni e regolamentazioni e potrebbe di conseguenza comportare oneri elevati legati all'esecuzione;
- e infine ci può essere un interesse pubblico nell'ottenere software di qualità migliore partecipando a una comunità di sviluppatori o alla sua costituzione.

Il rispetto del requisito della proporzionalità nella messa a disposizione di OSS deve essere verificato caso per caso.

La messa a disposizione di OSS da parte della autorità federali assoggettate alla legge avviene secondo gli stessi principi validi per i privati (cfr. cpv. 2, secondo cui è da privilegiare il più possibile l'impiego di licenze riconosciute o diffuse a livello internazionale). Il principio della neutralità concorrenziale viene in tal modo rispettato.

Ovviamente è fuori discussione che un software o un codice sorgente possa essere messo a disposizione laddove l'esistenza di diritti di terzi su beni immateriali lo escluda, come nel caso in cui la Confederazione dovesse acquistare un software di terzi con una licenza che non ne consente la messa a disposizione. Per evitare di creare incertezza giuridica, occorre sottolineare che i diritti di terzi su beni immateriali devono in ogni caso essere tutelati.

Non costituisce oggetto della presente disposizione l'acquisto di OSS. Anche se non prevede il pagamento di licenze, l'utilizzo di OSS può comportare obblighi. È quindi indispensabile osservare le pertinenti disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici. A tale proposito si dovrà provvedere a coordinare l'utilizzo degli OSS all'interno dei dipartimenti. Così facendo si riesce anche ad avere sempre un quadro d'insieme sulle condizioni di licenza e a garantire i diritti di terzi.

La conclusione dei singoli contratti di licenza ha invece carattere negoziale. La competenza dipende dal rispettivo compito amministrativo. Per quanto riguarda il diritto di firma, l'articolo 49 capoverso 3 LOGA stabilisce che spetta ai direttori dei gruppi e degli uffici come pure ai segretari generali regolare il diritto di firma nel loro settore di competenza.

Capoverso 2

Nel campo degli OSS si sono affermati diversi modelli di licenza che disciplinano gli aspetti essenziali. Per garantire all'Amministrazione la massima flessibilità possibile nel rispondere agli sviluppi in questo settore, si è scelto di non prevedere modelli di licenza prestabiliti o di non definire in maniera esaustiva il contenuto dei contratti di licenza. Si preferisce anzi che sia l'autorità competente a definirlo, basandosi per quanto possibile su testi relativi alle licenze riconosciuti o diffusi a livello internazionale.

Poiché con la concessione di licenze la Confederazione rinuncia alle entrate derivanti dai diritti di licenza, si giustifica il fatto di escludere, ove consentito, pretese contrattuali in materia di responsabilità. Nei modelli di licenza che si sono affermati è usuale trovare un'estesa esclusione della responsabilità. Quella che invece non può essere esclusa è la responsabilità della Confederazione contemplata nel diritto pubblico. La disposizione costituzionale di cui all'articolo 146 Cost. prevede una responsabilità dello Stato per i danni causati *illecitamente*. In assenza di un comportamento illecito da parte di un impiegato federale nell'esercizio delle sue funzioni questa responsabilità non insorge. In questo modo sono sostanzialmente esclusi dalla responsabilità dello Stato in particolare i guasti che si verificano nelle soluzioni TIC dello Stato, poiché le basi legali non garantiscono un funzionamento ineccepibile degli OSS (una responsabilità della Confederazione in caso di guasto degli OSS è difficilmente ipotizzabile, ma non può essere totalmente esclusa). Se il guasto non è quindi causato illecitamente, appare opportuno che siano gli utenti degli OSS a farsi carico del relativo rischio. In caso di perdita o di falsificazione di dati, invece, bisognerebbe verificare caso per caso se alla base di tale perdita o falsificazione ci sia un comportamento illecito.

Capoverso 3

Il rapporto che la Confederazione, in qualità di titolare dei diritti, ha nei confronti degli utenti non è di carattere sovrano. Di norma, nei loro confronti la Confederazione si pone come si porrebbe un privato. Le condizioni per l'utilizzo di OSS sono solitamente stabilite da contratti di licenza tra privati. In assenza di disposizioni contrarie, appare quindi appropriato che anche i rapporti giuridici inerenti alla concessione di licenze siano retti dal diritto civile. In questo c'è piena sintonia con il fatto che lo Stato acquista anche prestazioni a pagamento di privati sostanzialmente sulla base di contratti di diritto privato. Per quanto riguarda la – tipica – combinazione di utilizzo di OSS e di acquisto di prestazioni a pagamento è quindi garantito un assoggettamento uniforme dei rapporti giuridici al diritto privato. Di conseguenza le controversie tra le parti di un contratto di licenza sono giudicate dai tribunali civili (diversamente dalla regolamentazione riguardante gli OGD, che presenta per il resto molti aspetti simili, vedi più in basso). Continua invece a essere illimitatamente disciplinata dal diritto pubblico la libera formazione della volontà delle autorità.

Capoverso 4

Per il titolare di una licenza la sola messa a disposizione di OSS, che in molti casi avviene senza prestazioni di servizi complementari segnatamente per l'integrazione, la manutenzione, la sicurezza informatica e il supporto, non riveste alcuna utilità. Di norma tali prestazioni di servizi dovrebbero essere considerate come prestazioni commerciali dell'amministrazione. Tenuto conto del principio costituzionale dell'ordinamento economico organizzato da soggetti privati, un'unità amministrativa può fornire prestazioni commerciali a terzi soltanto se una legge l'autorizza. Inoltre, si presuppone che un'attività economica della Confederazione sia svolta nell'interesse pubblico, sia proporzionale e rispetti il principio della neutralità concorrenziale.

Il capoverso 4 crea in casi molto circoscritti la necessaria base legale formale. La fornitura di prestazioni di servizi complementari deve essere consentita solo per corrispondere a un interesse pubblico come quello che sussiste ad esempio nei seguenti casi:

- l'utilizzo degli OSS da parte di terzi migliora la collaborazione con la Confederazione;
- la diffusione degli OSS contribuisce a creare una comunità di sviluppatori che a loro volta potranno svilupparlo ulteriormente migliorandone la qualità.

La disposizione tiene inoltre conto del principio di proporzionalità. Perché tali prestazioni di servizi possano essere fornite, l'onere deve essere proporzionato. L'aggravio di costi che ne deriva per la Confederazione deve quindi essere proporzionato all'interesse pubblico perseguito. Il principio di proporzionalità implica anche che, rispetto al compito amministrativo originario, le prestazioni di servizi possono essere di portata secondaria.

Infine, per garantire la neutralità concorrenziale è prevista la riscossione di emolumenti a copertura dei costi.

Capoverso 5

La Confederazione può avere interesse a incentivare l'utilizzo di OSS erogando prestazioni di servizi anche senza che si possano o si debbano riscuotere degli emolumenti. In casi eccezionali quindi deve poter rinunciare a riscuoterli, a condizione però di non entrare in tal modo in concorrenza con l'economia privata. Questo succede soprattutto quando sul mercato non ci sono privati che offrono una determinata prestazione di servizi.

Articolo 11 Open government data

Capoverso 1

Il capoverso 1 dà attuazione al principio «open data by default» come postulato nella strategia OGD. I dati prodotti o commissionati dalle unità amministrative dell'amministrazione federale centrale vanno considerati dati pubblici in formato aperto e, per quanto tecnicamente e giuridicamente possibile, devono essere pubblicati dai proprietari per il libero utilizzo (per il campo di applicazione si veda il commento all'art. 2) e mediante rimando su opendata.swiss. Se ne faciliterà così l'utilizzo da parte di terzi e delle autorità, che non ne sono soltanto fornitrici bensì anche fruitrici.

In quest'ottica, le unità che producono dati dovranno stabilire a priori se i dati prodotti rientrano nel campo di applicazione degli ODG ed eventualmente se possono raccogliergli o produrli nella forma richiesta.

Con la pubblicazione mediante rimando di tutti i dati delle amministrazioni pubbliche su opendata.swiss aumenta l'utilità delle non poche informazioni di elevata qualità già oggi pubblicate, ma difficili da trovare.

Nella prospettiva dell'ottimizzazione continua dell'amministrazione, lo sviluppo e la gestione da parte della Segreteria OGD, aggregata all'Ufficio federale di statistica (UST), di poche e semplici interfacce per la fruizione interistituzionale dei dati gettano le basi per processi di creazione di valore aggiunto moderni e snelli.

Tuttavia, la pubblicazione di OGD non deve essere un compito amministrativo a sé stante, e quindi sulla base del presente articolo nessun ulteriore nuovo dato dovrà essere raccolto, prodotto o preparato unicamente a questo scopo. I dati comunque raccolti o prodotti che rappresentano un valore aggiunto per la società, l'ambiente e l'economia devono invece essere messi a disposizione per il libero utilizzo. È per questo motivo che l'articolo limita il campo di applicazione degli ODG ai dati già presenti all'interno delle unità amministrative salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. Senza questa restrizione la pubblicazione riguarderebbe anche i dati conformi ai principi OGD che dovrebbero però prima essere digitalizzati, ovvero salvati e strutturati in forma elettronica. A seguito della progressiva digitalizzazione dell'Amministrazione federale⁶⁶, nel lungo termine questa limitazione non rappresenterà un particolare ostacolo all'attuazione del principio «open data by default».

⁶⁶ La digitalizzazione è oggetto di numerosi progetti della Confederazione, come la strategia «Svizzera digitale», i progetti e programmi di Governo elettronico, di amministrazione comune dei dati di base della Confederazione, di amministrazione digitale o di attuazione del principio «once only».

La precisazione «che esse raccolgono o producono nel quadro dell'adempimento dei propri compiti legali» indica inoltre che devono essere resi noti come OGD solo i dati che in ogni caso derivano da tale adempimento. Le prestazioni di servizi specifiche per i clienti non rientrano nel principio OGD e la loro fornitura può continuare a essere soggetta a emolumenti. In questo modo è possibile evitare una costosa preparazione dei dati ai fini della loro pubblicazione o comunque a fronte di queste attività si possono comunque incassare emolumenti.

Le indicazioni sulle fonti prescritte da leggi speciali sono l'unica limitazione posta al *libero* utilizzo. Sono indicazioni poco restrittive e non rappresentano un ostacolo discriminante per l'utilizzo. Inoltre favoriscono la trasparenza. Il rimando a prescrizioni di *leggi speciali* è di tipo materiale. L'obbligo di fornire indicazioni sulle fonti può pertanto essere anche codificato a livello di ordinanza, non è necessaria una base legale formale.

Capoverso 2

Un'importante finalità degli OGD consiste nel creare vantaggi per l'economia, la ricerca e la popolazione civile, generando così valore aggiunto. Perché questo obiettivo possa essere raggiunto, i dati devono poter essere pubblicati secondo modalità ben definite e liberamente utilizzati. Il capoverso 2 definisce tali modalità, specifiche per gli OGD: la pubblicazione dei dati OGD deve avvenire in maniera tempestiva, in forma leggibile da una macchina e in formato aperto, e l'ulteriore elaborazione dei dati così pubblicati deve essere gratuita. La gratuità è una caratteristica fondamentale degli OGD, motivo per cui questo principio viene sancito nell'articolo 46a LOGA e diventa quindi vincolante per tutte le unità amministrative e le serie di dati OGD.

Capoverso 3

La linea guida strategica per gli OGD è l'«open data by default». Ciò significa che, fatte salve prescrizioni legali contrarie, i dati prodotti o commissionati dalle unità amministrative centrali vanno considerati dati pubblici in formato aperto e, per quanto tecnicamente e giuridicamente possibile, devono essere pubblicati dai proprietari in forma leggibile da una macchina. Le prescrizioni legali che ostano in maniera vincolante a una pubblicazione conformemente ai principi OGD sono definite al capoverso 3:

- a. *i dati che in virtù di altri atti normativi non sono pubblicati o sono pubblicati soltanto a condizioni più restrittive, in particolare sulla base di disposizioni relative alla protezione dei dati, ai diritti d'autore, al segreto statistico, al segreto fiscale, alla protezione delle informazioni, agli emolumenti e ai registri ufficiali;*

È evidente che i divieti di pubblicazione disciplinati da una legislazione speciale non possono essere elusi da una norma trasversale di applicazione generale ed essere svuotati del loro significato e *ratio legis*. Le disposizioni di leggi speciali che vietano o limitano la pubblicazione di dati o consentono di accedervi solo a condizioni ben specifiche riflettono la reale necessità di proteggere i dati in questione, necessità che nell'ambito della ponderazione degli interessi è stata giudicata superiore rispetto all'interesse della collettività alla pubblicazione dei dati. Tali serie di dati devono conseguentemente essere escluse dal campo di applicazione degli OGD e dal corrispondente obbligo di pubblicazione. I dati personali, ad esempio, soprattutto quelli degni di particolare protezione, sono sostanzialmente esclusi dall'obbligo di pubblicazione secondo il principio OGD per motivi di protezione dei dati. Se la base legale necessaria per il trattamento dei dati prevista dalla legge federale del 19 giugno 1992⁶⁷ sulla protezione dei dati (LPD) ne prevede nel singolo caso la pubblicazione come dati amministrativi pubblici, i dati personali possono tuttavia essere resi accessibili come OGD. Anche l'accesso a dati contenuti in registri ufficiali è disciplinato in basi legali specifiche, ad esempio nell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁶⁸ sul registro di commercio (ORC), nell'ordinanza del 23 settembre 2011⁶⁹ sul registro fondiario (ORF), nell'ordinanza del 9 giugno 2017⁷⁰ sul Registro federale degli edifici e

⁶⁷ RS 235.1

⁶⁸ RS 221.411

⁶⁹ RS 211.432.1

⁷⁰ RS 431.841

delle abitazioni (OREA) o nell'ordinanza del 30 giugno 1993⁷¹ sul Registro delle imprese e degli stabilimenti (ORIS). Queste ordinanze settoriali sono state emanate tenendo conto delle circostanze concrete, come la confidenzialità dei dati e il bisogno comunque di accedervi, e non devono essere eluse da una norma trasversale di applicazione generale.

- b. *i dati la cui preparazione ai fini della messa a disposizione richiede mezzi supplementari considerevoli sotto il profilo materiale, tecnico o del personale, che sono sproporzionati in particolare rispetto all'utilità dei dati per la società, l'ambiente e l'economia (valore aggiunto).*

La messa a disposizione di dati come OGD deve essere un'attività accessoria e deve poter essere realizzata utilizzando risorse interne, in particolare i mezzi finanziari previsti nel preventivo e il personale esistente. Questo è impossibile se i dati, pur essendo fondamentalmente disponibili in forma elettronica, devono prima essere preparati sostenendo costi eccessivi o se la loro messa a disposizione è fattibile solo con l'impiego di mezzi tecnici sproporzionati. Un obbligo di pubblicazione ai sensi del capoverso 1 dell'articolo di legge sugli OGD sussiste solo se la preparazione di questi dati non richiede mezzi supplementari considerevoli. Tra i lavori preparatori determinanti in tal senso rientrano segnatamente l'inserimento di metadati e la conversione in un formato leggibile da una macchina o non proprietario. La messa a disposizione può creare problemi tecnici soprattutto se le serie di dati sono molto grandi. Per questo motivo viene anch'essa considerata un'eccezione specifica. Pertanto ai sensi del capoverso 1 non devono essere pubblicati neanche i dati che in linea di massima sarebbero preparati in maniera conforme ai principi OGD, se la loro messa a disposizione (tecnica) è possibile solo con l'impiego di mezzi sproporzionati. A causa dell'enorme quantità e dell'estrema eterogeneità dei dati dell'Amministrazione federale, la delimitazione tra mezzi supplementari sproporzionati e non sproporzionati va considerata in maniera molto diversa a seconda delle singole specifiche serie di dati. Una norma unitaria dettagliata a livello di legge federale non è pertanto opportuna. Per questo motivo a livello di legge viene sancito solo il principio. In virtù di questo articolo di principio direttamente applicabile, in ogni unità amministrativa la delimitazione può essere fatta sulla base delle circostanze concrete.

Capoverso 4

Per poter essere trovati facilmente, i dati delle amministrazioni pubbliche liberamente accessibili vengono pubblicati mediante rimando su una piattaforma centrale. I dati vengono però di volta in volta messi a disposizione mediante un accesso specifico gestito dall'unità amministrativa competente che ha raccolto o prodotto i dati. Grazie al rimando sulla piattaforma centrale opendata.swiss e alla precisa descrizione dei dati mediante metadati è però possibile avere un quadro centralizzato e preciso dei dati delle amministrazioni pubbliche disponibili nonché delle loro caratteristiche e della loro qualità. Il 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha approvato un rapporto sulla gestione dei dati a livello nazionale («Programm Nationale Datenbewirtschaftung: Prozesse, Rollen und Verantwortlichkeiten zur Führung und Steuerung der Interoperabilitäts-Plattform»). Come si legge in questo rapporto (n. 4.2), l'amministratore svizzero dei dati (Swiss Data Steward SDS) promuove l'interoperabilità riguardo ai dati e ai metadati tra le fonti di dati, i registri e i beneficiari dei dati e sviluppa strumenti e attrezzi per l'armonizzazione e la standardizzazione dei dati, assicura il coordinamento dei compiti di standardizzazione e armonizzazione tra i servizi coinvolti e supporta il modellamento comune dei metadati. Lo SDS è aggregato all'UST e il suo ruolo sotto il profilo operativo è assunto dal servizio d'interoperabilità. La piattaforma OGD sarà parte della piattaforma per l'interoperabilità, motivo per cui il compito di descrivere il contenuto e la forma dei metadati nel settore degli OGD deve anch'esso essere affidato all'UST. I compiti che nel quadro del nuovo modello di governance dell'amministrazione digitale sono stati assegnati alla Cancelleria federale, segnatamente al settore «Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT)», richiedono ai fini del coordinamento, la collaborazione con la Cancelleria federale.

Capoverso 5

La pubblicazione di dati OGD comporta, sotto il profilo del diritto in materia di responsabilità civile, il rischio che i cittadini prendano disposizioni sulla base dei dati pubblicati fidandosi della loro esattezza e che subiscano poi un danno perché i dati erano sbagliati.

⁷¹ RS 431.903

Le pretese di responsabilità fondate sul principio della fiducia presuppongono che la fiducia su cui il cittadino si è basato sia stata legittimamente riposta. Può essere senz'altro così quando si tratta della pubblicazione di dati dell'amministrazione federale, dopotutto le autorità federali sono tenute a verificare l'esattezza dei dati da loro raccolti e prodotti.

Nel quadro degli OGD questa base di fiducia non deve però essere garantita, soprattutto perché, essendoci l'obbligo di procedere a una tempestiva pubblicazione, non sempre si ha il tempo sufficiente per verificare l'esattezza dei dati. Il capoverso 5 stabilisce quindi che per i *dati destinati alla pubblicazione* non c'è alcun obbligo di verificare l'esattezza, la completezza o altri requisiti di qualità.

Ciò non significa però che nell'ambito dell'adempimento dei loro compiti legali e nei limiti del quadro legale in vigore le unità amministrative siano in tal modo esonerate dall'obbligo di verificare l'esattezza, la completezza, la plausibilità e altri requisiti di qualità definiti dei dati. Analogamente, non viene esclusa neanche la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali ai sensi della LResp⁷².

Articolo 12 Servizi elettronici delle autorità

Capoverso 1

La facoltà della Confederazione di impiegare mezzi elettronici per l'adempimento dei propri compiti deriva implicitamente dalla sua competenza materiale nel settore di attività in questione. Inoltre, nella legislazione applicabile ai compiti (principali) si suppone tacitamente che le autorità impieghino gli strumenti di lavoro di volta in volta più idonei.

Il capoverso 1 fornisce al Consiglio federale una base generale per dare alle autorità assoggettate alla LMeCA la disposizione vincolante di gestire i servizi elettronici delle autorità (servizi di base e servizi elettronici) per l'adempimento dei loro compiti. Nell'Amministrazione federale centrale, che in ogni caso è gerarchicamente subordinata al Consiglio federale, questa disposizione non ha di per sé alcun significato. Il Consiglio federale può in ogni caso dare queste istruzioni ad autorità gerarchicamente subordinate o delegare questa facoltà a un'autorità subordinata (cfr. ad es. gli art. 17 e 18 dell'ordinanza sulla trasformazione digitale e l'informatica; entrata in vigore il 1° gennaio 2021). Diversa è la situazione per le unità dell'Amministrazione federale decentralizzata: con il capoverso 1 si deve creare la base per obbligare anche tali unità decentralizzate a impiegare i servizi elettronici delle autorità, salvo disposizioni legali contrarie. Non in tutti i casi sarà facile stabilire chiaramente se le disposizioni organizzative di un'unità amministrativa decentralizzata prevedono un'autonomia nell'adempimento dei compiti che sia in contrasto con questo obbligo. A tale domanda dovrà essere data risposta caso per caso sul piano interpretativo.

La Confederazione può gestire questi servizi in prima persona oppure affidarne la gestione a terzi. Poiché la gestione dei servizi di base e dei servizi elettronici rappresenta soltanto un aspetto dell'amministrazione ausiliare (attività amministrativa ausiliaria), il ricorso a terzi per l'esecuzione dei lavori non richiede una base legale esplicita.

La presente base legale generale che consente di dichiarare obbligatorio l'utilizzo dei servizi elettronici delle autorità non esclude la possibilità di introdurre ulteriori servizi di base e servizi elettronici già concretizzati in leggi speciali. In questo contesto merita di essere menzionato il portale elettronico di accesso per le imprese «EasyGov.swiss», concepito come servizio elettronico, che troverà la propria base legale nella *legge federale sullo sgravio delle imprese*⁷³ attualmente in elaborazione. Questa base legale speciale (come anche la futura introduzione di leggi speciali relative a servizi simili) dovrà essere armonizzata con la disposizione generale della LMeCA. Una norma legale di più ampia portata è assolutamente necessaria nei casi in cui è coinvolto lo status giuridico di privati (cpv. 5). Ciò significa tra l'altro che diversi servizi importanti della Confederazione, citati al numero 2.4.3 (eID, SNI, voto elettronico, eHealth, eTrasloco), non possono essere fondati sulla presente disposizione, o comunque

⁷² RS 170.32

⁷³ In attuazione della mozione 16.3388 Sollberger «Progetto di legge federale per ridurre la densità normativa e agevolare lo sgravio amministrativo delle imprese».

non solo su di essa, ma richiedono ulteriori basi legali. Oggetto della presente disposizione, quantomeno per quanto riguarda la sua applicazione a prescindere da norme più specifiche, sono i servizi meno caratterizzati sul piano dei contenuti e più sul piano tecnico che influiscono meno sull'adempimento dei compiti della autorità, come il trattamento dei dati personali, ad esempio:

- i sistemi per la trasmissione o l'archiviazione sicura di dati;
- i sistemi per l'identificazione e la gestione degli accessi (IAM: Identity and Access Management);
- gli strumenti per acquisti efficaci e conformi al diritto;
- strumenti per il controlling;
- gli strumenti per la pianificazione e lo svolgimento di progetti;
- gli strumenti per la gestione comune di metadati relativi ai dati che in adempimento di compiti legali devono essere trattati e scambiati in maniera strutturata.

Capoverso 2

Questa disposizione conferisce al Consiglio federale la facoltà (norma potestativa) di prevedere la possibilità che unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale mettano a disposizione, in utilizzo congiunto, servizi elettronici delle autorità per adempiere compiti cantonali e comunali, a condizione che:

- tali servizi siano gestiti contemporaneamente per adempiere compiti propri;
- non venga compromesso l'adempimento dei compiti principali dell'unità amministrativa interessata; e
- non siano necessari mezzi supplementari considerevoli sotto il profilo materiale e del personale.

Oltre ai Cantoni e ai Comuni, possono beneficiare di questa prestazione di servizi della Confederazione le organizzazioni esterne all'amministrazione cantonale incaricate dell'adempimento di compiti cantonali. Limitare questi servizi alle amministrazioni cantonali e comunali non si giustificerebbe in quanto ogni Cantone, in virtù della propria autonomia organizzativa, può decidere liberamente quali compiti amministrativi esternalizzabili delegare a terzi esterni.

È assolutamente ipotizzabile che la Confederazione gestisca un servizio di base per adempiere i compiti federali, il cui utilizzo offrirebbe dei vantaggi anche ai Cantoni, ai Comuni come pure alle organizzazioni e alle persone esterne all'amministrazione cantonale nell'adempimento dei propri compiti. In casi simili, alla Confederazione deve essere quindi data la possibilità di gestire, a pagamento, il servizio di base (o il servizio elettronico) anche per l'adempimento di compiti cantonali e comunali (per quanto riguarda la ripartizione dei costi si veda il cpv. 4). Non sarebbe né economicamente vantaggioso né sinonimo di efficienza se ogni Cantone agisse in autonomia quando di fatto esistono servizi elettronici delle autorità utilizzabili a tutti i livelli statali.

Tenuto conto della sua facoltà di gestire questi servizi a vantaggio dei Cantoni, occorre chiedersi se la Confederazione possa regolamentare e mettere servizi di base e servizi elettronici a disposizione dei Cantoni anche per le attività statali che esulano dalla competenza federale. Poiché in linea di massima chi ha la competenza di adempiere il compito principale svolge le rispettive attività che rientrano nell'amministrazione ausiliare, è responsabilità di ciascun ente pubblico provvedere al proprio fabbisogno ed emanare le regole necessarie in tal senso. Sulla base di quanto qui sopra affermato si potrebbe dedurre che la Confederazione non possa mettere a disposizione dei Cantoni servizi di base e servizi elettronici per adempiere compiti che esulano dalla competenza federale. Questa considerazione così rigorosa però non convince, al tempo stesso infatti la Costituzione impegna la Confederazione e i Cantoni a collaborare e ad aiutarsi reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti (art. 44 cpv. 1 Cost.) e a darsi sostegno (art. 44 cpv. 2 Cost.). A questo si aggiunga il fatto che le autorità federali, purché basandosi su apposite basi legali (che questo avamprogetto intende creare), in settori marginali possono anche fornire prestazioni di servizi commerciali senza con questo violare il principio dell'ordinamento economico non sottoposto allo Stato (cfr. art. 41 e 41a LFC). In particolare, ciò presuppone che le prestazioni commerciali siano strettamente correlate ai compiti principali, non pregiudichino l'adempimento dei compiti principali e non richiedano considerevoli risorse materiali

o di personale supplementari (art. 41a cpv. 2 LFC). Se nel singolo caso questi requisiti sono soddisfatti, per la gestione pratica dei servizi di base e dei servizi elettronici non fa molta differenza se i Cantoni utilizzano il servizio solo per eseguire il diritto federale o anche per adempiere compiti che rientrano nelle competenze esclusivamente cantonali. A maggior ragione deve essere consentito alla Confederazione mettere il servizio a disposizione degli altri enti pubblici. La base legale necessaria perché i servizi elettronici delle autorità possano essere messi a disposizione viene creata con la presente disposizione. Per contro, non è prevista la possibilità di offrire a privati l'opportunità di gestire i servizi di base o i servizi elettronici a proprio favore.

Capoverso 3

L'interoperabilità che si vuole garantire sul piano orizzontale e verticale può diventare concreta solo se la Confederazione adotta disposizioni vincolanti per l'utilizzo di servizi di base e servizi elettronici concretamente definiti per l'esecuzione del diritto federale – indipendentemente dal fatto che la competenza sia della Confederazione stessa o dei Cantoni. È in questo modo che grazie alla definizione di standard e di interfacce comuni per lo scambio di informazioni è possibile creare soluzioni armonizzate a livello tecnico che, anche se non capillari, sono quantomeno di notevole portata. Almeno per tutti quei settori in cui ha la competenza per regolamentare le modalità di adempimento dei compiti statali, la Confederazione ha anche la facoltà di stabilire in maniera vincolante quali sono i servizi di base e i servizi elettronici che le autorità federali e quelle cantonali devono utilizzare. Questa sua facoltà si estende anche ai settori in cui i Cantoni e i Comuni attuano il diritto federale (cfr. art. 46 cpv. 1 Cost.). Il termine «diritto federale» copre il diritto della Confederazione a tutti i livelli legislativi. Tra questi, oltre alla Costituzione federale, rientrano anche in particolare le leggi e le ordinanze federali. In virtù dell'approccio monistico, fanno però parte del diritto federale anche le norme internazionali riconosciute vincolanti per la Svizzera⁷⁴. Il fatto che la Confederazione concluda trattati internazionali non significa automaticamente che debba essere anche competente per la loro attuazione in ambito nazionale.

La Confederazione deve esercitare le proprie competenze con riguardo, lasciando ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tenendo conto delle loro particolarità (art. 46 cpv. 3 Cost.). Ne consegue che l'attuazione del diritto federale mediante prescrizioni di diritto federale si giustifica solo in casi oggettivamente motivati. L'interoperabilità sul piano tanto orizzontale quanto verticale che si punta a garantire con le dichiarazioni di obbligatorietà è una ragione sufficiente per prevedere una direttiva vincolante di utilizzo. Con riferimento alla libertà d'azione da concedere ai Cantoni, l'utilizzo di un servizio di base o di un servizio elettronico può quindi essere dichiarato vincolante solo se è necessario per un'applicazione uniforme e corretta del diritto federale. Con questo non si vuole intendere che senza la dichiarazione di obbligatorietà sarebbe impossibile assicurare un'applicazione uniforme e corretta del diritto federale. Significa piuttosto che non ci possono essere strumenti che, interferendo in maniera minore nell'autonomia dei Cantoni, sortiscono tuttavia gli stessi vantaggiosi effetti sull'applicazione del diritto federale senza comportare altri gravi svantaggi.

I destinatari di una dichiarazione di obbligatorietà ai sensi del capoverso 3 possono essere le autorità dei Cantoni (lett. a) ma anche le organizzazioni e le persone esterne all'Amministrazione federale e a quella cantonale (lett. b). In questo modo il campo di applicazione della legge per quanto attiene alle dichiarazioni di obbligatorietà viene esteso anche a tutti gli organi amministrativi cantonali, incaricati dell'esecuzione del diritto federale.

Le dichiarazioni di obbligatorietà in applicazione delle lettere a e b sortiscono fondamentalmente il loro effetto solo nel rapporto tra la Confederazione e i Cantoni (salvo che da tali dichiarazioni non siano interessate le organizzazioni e le persone esterne all'Amministrazione federale). Spetterà poi ai Cantoni, in conformità con la legislazione cantonale, obbligare i propri Comuni come pure le proprie organizzazioni e persone esterne all'amministrazione cantonale a utilizzare i servizi di base e i servizi elettronici definiti dalla Confederazione.

La dichiarazione di obbligatorietà per l'utilizzo di servizi elettronici delle autorità designati non riguarda invece i compiti cantonali e comunali per i quali non sussiste una competenza federale. Se però la

⁷⁴ P. Egli, *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, n. marg. 10 ad art. 46.

Confederazione gestisce servizi elettronici delle autorità che sarebbero utili anche ai Cantoni e ai Comuni per adempiere i propri compiti, nell'ottica di una maggiore armonizzazione dell'offerta in materia di Governo elettronico e alle condizioni di cui al capoverso 2 la Confederazione può mettere servizi di base o servizi elettronici anche a loro disposizione. Questo favorisce un'accelerazione dell'armonizzazione, nonostante la Confederazione non possa dichiarare obbligatorio l'utilizzo di tali servizi per mancanza delle opportune competenze federali.

Capoverso 4

I Cantoni devono sostenere i costi che possono essere loro imputati per la gestione dei servizi di base e dei servizi elettronici da parte della Confederazione (principio dell'equivalenza fiscale secondo l'art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.). L'imputazione dipende dall'utilizzo che i Cantoni e i loro Comuni fanno dei servizi elettronici delle autorità. I costi a carico dei Cantoni comprendono quindi una quota proporzionale relativa alla gestione di servizi che servono contemporaneamente per adempiere compiti cantonali e comunali (cpv. 2) e una quota proporzionale relativa alla gestione di servizi di base e servizi elettronici dichiarati vincolanti (cpv. 3).

La ripartizione dei costi a livello comunale e in rapporto alle organizzazioni e alle persone esterne all'amministrazione cantonale deve essere regolamentata dai Cantoni.

Capoverso 5

Se richiede basi legali supplementari, la gestione di servizi elettronici delle autorità è ammessa solo se tali basi già esistono o sono state create.

Se la gestione dei servizi elettronici delle autorità tange in particolare lo status giuridico di privati, per una simile ingerenza è obbligatoriamente necessaria una sufficiente base legale.

L'accento in questo caso è posto sulla possibilità che il trattamento di dati personali possa ledere la personalità. L'articolo 17 LPD⁷⁵ prevede per gli organi della Confederazione la possibilità di trattare dati personali se esiste una base legale che lo consente. Per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione e di profili della personalità è richiesta una legge in senso formale.

Se per le autorità dei Cantoni o le loro organizzazioni e persone esterne all'amministrazione cantonale l'utilizzo di servizi di base o di servizi elettronici viene dichiarato obbligatorio ai sensi del capoverso 3, il requisito di una base legale sufficiente per il trattamento dei dati personali si applica senza limitazioni. Pertanto, per le dichiarazioni di obbligarietà ai sensi delle lettere a e b del capoverso 3, nella misura in cui nel quadro dell'utilizzo effettivo del servizio di base o del servizio elettronico dichiarato obbligatorio si pone la questione del trattamento di dati personali, si dovrà verificare se a livello cantonale esistono sufficienti basi giuridiche che lo consentono.

Articolo 13 Standard

Capoverso 1

Affinché i sistemi di diverse unità amministrative possano collaborare tra loro nell'ambito di un processo continuo serve un alto livello di standardizzazione. Grazie agli standard le tante interfacce di proprietà dei vari servizi amministrativi, il cui numero è cresciuto nel tempo, possono essere uniformate sia sul piano orizzontale che sul piano verticale.

Nell'era moderna, in assenza di standardizzazione un prodotto o un servizio non è in grado di svolgere la propria funzione, o quantomeno non in modo ottimale; nei settori tecnologici infatti l'esistenza di standard unitari è condizione indispensabile per riuscire ad adempiere i compiti in maniera efficace ed economicamente sostenibile.

Gli standard permettono in particolare di automatizzare completamente l'invio di comunicazioni a sistemi terzi e di procedere all'allineamento periodico delle diverse banche dati. Facilitano la collaborazione, semplificano le soluzioni tecniche, abbassano i costi, rendono possibile l'interoperabilità e generano trasparenza.

Per l'elaborazione di prestazioni di Governo elettronico la Confederazione fa riferimento a standard nazionali o internazionali. A occuparsi dell'elaborazione di standard è tra gli altri l'associazione di

⁷⁵ RS 235.1

pubblica utilità eCH (www.ech.ch). Tra i membri di eCH troviamo la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, le imprese, le scuole universitarie, le associazioni mantello e i privati. eCH sviluppa standard tecnici relativi alla collaborazione e alla procedura, modelli di dati, definizioni di formati e di dati nonché strumenti ausiliari e soluzioni tipo. Gli standard adottati da eCH hanno valore di raccomandazioni. Nel suo processo di standardizzazione la Confederazione ha ripreso gli standard di eCH che riguardano l'amministrazione federale. Inoltre, già con la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera 2016–2019 la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si sono impegnati a dichiarare generalmente vincolanti gli standard nazionali dell'associazione eCH. La vigente Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera dal 2020⁷⁶ ha riconfermato questo impegno.

Anche altre istituzioni, a livello sia nazionale che internazionale, si occupano di standard per lo scambio di dati (ad es. UE). Citiamo a titolo di esempio la cooperazione Schengen/Dublino, che viene costantemente sviluppata, aggiornata e adeguata alle nuove situazioni. Rinunciare alla condivisione e all'applicazione delle stesse norme e degli stessi standard da parte di tutti gli Stati coinvolti è ormai impossibile. Lo scambio dei dati avviene tramite servizi centrali nazionali, gli uffici SIRENE, che 24 ore su 24 garantiscono una gestione dei casi standardizzata, rapida e professionale. Lo scambio automatico di informazioni è assicurato dall'utilizzo di standard globali.

L'articolo 13 crea la base legale a livello federale necessaria per dichiarare obbligatori determinati standard prevedendo al capoverso 1, come destinatari della dichiarazione, le autorità federali assoggettate alla presente legge ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. All'interno dell'amministrazione federale gli standard dichiarati obbligatori hanno lo scopo di sostenere l'interazione di diversi sistemi in un processo continuo e di garantire che grazie all'adozione di standard unitari sia possibile trattare e trasferire informazioni in maniera coordinata e senza discontinuità del supporto (interoperabilità attraverso soluzioni standard). Anche in questo caso, nell'Amministrazione federale centrale, che in ogni caso è gerarchicamente subordinata al Consiglio federale, la norma sulla competenza non ha di per sé alcun significato. Il Consiglio federale può in ogni caso dare siffatte istruzioni ad autorità gerarchicamente subordinate o delegare questa facoltà a un'autorità subordinata (cfr. ad es. gli art. 17 e 18 dell'ordinanza sulla trasformazione digitale e l'informatica; entrata in vigore il 1° gennaio 2021).

Capoverso 2

Il capoverso 2 persegue lo stesso obiettivo del capoverso 1, ma in questo caso nel rapporto con le autorità dei Cantoni e con le organizzazioni e le persone esterne all'Amministrazione federale e a quella cantonale. La Confederazione deve avere la possibilità di dichiarare vincolanti determinati standard tecnici, organizzativi e procedurali, come avviene per l'armonizzazione nella gestione dei servizi elettronici delle autorità, se ciò è necessario per l'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale. Con questo non si vuole intendere che senza la dichiarazione di obbligatorietà sarebbe impossibile assicurare un'applicazione uniforme e corretta del diritto federale. Significa piuttosto che non ci possono essere strumenti che, pur interferendo in maniera minore nell'autonomia dei Cantoni, sortiscono tuttavia gli stessi vantaggiosi effetti sull'applicazione del diritto federale senza comportare altri gravi svantaggi.

Le dichiarazioni di obbligatorietà secondo il capoverso 2 si rivolgono alle autorità dei Cantoni come anche alle organizzazioni e alle persone esterne all'amministrazione cui la Confederazione o i Cantoni affidano compiti pubblici. La dichiarazione di obbligatorietà per gli standard non riguarda invece i compiti cantonali e comunali per i quali non sussiste una competenza federale (cfr. in merito il commento all'art. 12 cpv. 3).

Capoverso 3

Il commento all'articolo 12 capoverso 5 in relazione ai servizi elettronici delle autorità si applica per analogia alla definizione di standard.

⁷⁶ La Convenzione è consultabile all'indirizzo: <https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/offentlich-rechtliche-rahmenvereinbarung-uber-die-e-governme/>.

Articolo 14 Eccezioni agli obblighi di utilizzare i servizi elettronici delle autorità e di applicare gli standard

Il fatto di dichiarare obbligatoria l'applicazione di certi standard deve garantire che l'obiettivo dell'armonizzazione dei servizi elettronici delle autorità e degli standard venga raggiunto assicurando la massima capillarità possibile. Di norma, tale dichiarazione definisce un gruppo di interessati ampio e chiaramente delineato (ad es. Amministrazione federale comprese le unità amministrative decentralizzate). Tra queste ci possono però essere anche unità amministrative che, prese singolarmente, hanno esigenze opposte che non ammettono l'obbligatorietà per servizi o standard concretamente definiti. Al fine di prendere in considerazione le giustificate esigenze di talune organizzazioni, il Consiglio federale, in applicazione dell'articolo 14, deve avere la possibilità di non dichiarare obbligatori i servizi elettronici delle autorità o gli standard per le autorità, le organizzazioni e le persone di cui all'articolo 12 capoversi 1 e 3 e all'articolo 13 capoversi 1 e 2. Il Consiglio federale può delegare tale competenza.

È ipotizzabile che sussistano motivi tali da giustificare la non obbligatorietà quando a livello internazionale un'organizzazione o una persona esterna all'amministrazione, in ragione degli stretti rapporti che intrattiene con uffici esteri e organizzazioni internazionali, manifesta specifiche esigenze nei settori della digitalizzazione e del Governo elettronico che potrebbero contravvenire al regime di obbligatorietà nazionale. Per fare un esempio concreto citiamo l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI), l'organo centrale di contatto della Confederazione in materia di brevetti, marchi, indicazioni geografiche di provenienza, protezione del design e diritti d'autore. L'IPI è stato costituito come istituto di diritto pubblico della Confederazione segnatamente per potergli garantire la necessaria flessibilità nel settore informatico. Nel messaggio⁷⁷ redatto a suo tempo, l'IPI è stato quindi considerato un caso particolare perché è più legato ai sistemi di protezione europei e mondiali nel campo della proprietà intellettuale che all'organizzazione amministrativa della Confederazione, soprattutto in relazione alla compatibilità dei mezzi informatici. Già solo per questo motivo l'IPI esige un'ampia autonomia. Da allora l'IPI gestisce autonomamente lo sviluppo del proprio ambiente informatico.

Un'organizzazione può chiedere al Consiglio federale di essere esonerata dall'assoggettamento agli obblighi summenzionati.

Articolo 15 Modifica di altri atti normativi

1. Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

L'articolo 46a capoverso 1 LOGA, in combinato disposto con il capoverso 4, sancisce il principio dell'assoggettamento a emolumenti per le decisioni e le prestazioni di servizi della Confederazione. Di principio il Consiglio federale potrebbe prevedere, mediante ordinanza, un'eccezione a tale assoggettamento se gli OGD rivestissero un interesse pubblico preponderante (cfr. art. 46a cpv. 4 LOGA). Tuttavia, nei vari settori specializzati questo potrebbe essere valutato e regolamentato in modi differenti, il che non rispecchierebbe lo spirito della strategia OGD: quello della gratuità è uno dei principi cardine della strategia OGD, nonché punto fondamentale del «libero» riutilizzo. La sua integrazione a livello di legge è pertanto giustificata e si concretizza nel nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 46a LOGA.

2. Legge federale del 18 giugno 1999⁷⁸ sulla meteorologia e la climatologia

- Modifica dell'articolo 3 della legge federale sulla meteorologia e la climatologia (LMet)

L'introduzione degli OGD sancita dalla legge qui proposta implica anche una modifica della LMet, a maggior ragione se si considera che attualmente per l'approntamento di dati meteorologici e climatologici raccolti nell'ambito dei compiti della Confederazione è prevista la riscossione di emolumenti (art. 3 cpv. 2 e 3 LMet). Di conseguenza, la disposizione vigente riguardante gli emolumenti esigibili nei settori della meteorologia e della climatologia contenuta nell'articolo 3 capoverso 3 LMet viene sostituita e integrata con il nuovo capoverso 4.

- Introduzione del (nuovo) articolo 3 capoverso 3 LMet

In virtù dell'articolo 3 capoverso 1 LMet vigente e delle relative disposizioni esecutive⁷⁹, MeteoSvizzera predispone un'offerta di base di prestazioni di servizi meteorologiche e climatologiche (prodotti

⁷⁷ FF 1994 III 873

⁷⁸ RS 429.1

⁷⁹ Ordinanza del 21.11.2018 sulla meteorologia e la climatologia (OMet; RS 429.11)

e consulenze) che i clienti possono acquistare dietro pagamento di un emolumento. Come finora, spetta al Consiglio federale stabilire gli emolumenti per le prestazioni dell'offerta di base (art. 3 cpv. 3 LMet). La novità è il rimando alla disposizione generale concernente gli emolumenti per le prestazioni di servizi dell'Amministrazione federale di cui all'articolo 46a LOGA.

- Introduzione del (nuovo) articolo 3 capoverso 4 lettera a LMet

Secondo l'articolo 11 AP-LMeCA, le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale mettono a disposizione per il libero riutilizzo i dati che esse raccolgono e producono nel quadro dell'adempimento dei propri compiti legali e che sono salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. L'articolo 3 capoverso 4 lettera a LMet serve all'attuazione di questa disposizione nei settori della meteorologia e della climatologia. Per quanto concerne i motivi generali a favore della promozione degli OGD, si rimanda alla pertinente strategia del Consiglio federale⁸⁰ e alle argomentazioni summenzionate relative all'articolo 11 della legge proposta. Con specifico riferimento ai dati climatologici e meteorologici occorre, in questa sede, evidenziare gli aspetti spiegati di seguito, che mostrano l'importanza per la Svizzera dell'introduzione degli OGD.

A livello internazionale gli OGD sono fortemente incentivati. La loro introduzione in relazione ai dati meteorologici e climatologici è un tema importante a livello dei servizi meteorologici dell'Europa occidentale (EUMETNET, ECOMET). Nel quadro della cosiddetta «Oslo Declaration» da molto tempo i servizi meteorologici sono sollecitati a promuovere proattivamente l'introduzione di OGD, per generare un maggiore vantaggio economico. Sulla base di quanto precede, buona parte dei servizi meteorologici che collaborano con MeteoSvizzera ha nel frattempo iniziato a offrire dati meteorologici e climatologici senza chiedere il pagamento di alcun emolumento (in particolare l'intera regione scandinava, i Paesi Bassi, la Germania, la Francia seppur con qualche limitazione e alcuni Stati dell'Europa orientale come la Polonia). L'esperienza dei servizi meteorologici mostra che l'introduzione degli OGD ha portato a un aumento massiccio dell'utilizzo dei dati. Inoltre, recentemente il Consiglio del Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine, di cui la Svizzera è membro, si è espresso a favore dell'introduzione degli OGD. Tutte queste decisioni si basano sulla convinzione che, grazie agli OGD, sia possibile promuovere l'innovazione e la creazione di valore. Il maggior utilizzo dei dati consente altresì di sviluppare e di immettere sul mercato prodotti e servizi innovativi, aumentando in definitiva il vantaggio economico e la competitività. Merita di essere citata anche la Direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (ex «INSPIRE»), che negli Stati membri dell'UE è entrata in vigore nell'estate del 2019. La direttiva inserisce il concetto delle serie di dati di elevato valore («high-value datasets»), ossia dati la cui diffusione riveste un particolare valore sociale ed economico. Tra questi si annoverano anche i dati meteorologici e climatologici che presumibilmente dal 2021 saranno disponibili gratuitamente, su larga scala e in maniera capillare in tutti gli Stati membri dell'UE. Gli emolumenti attualmente riscossi da MeteoSvizzera secondo le vigenti disposizioni di legge rappresentano quindi un'eccezione e rischiano di relegare quest'ultima in una condizione di isolamento sempre maggiore, malgrado i suoi strettissimi contatti a livello internazionale. Nell'ambito dell'«European Meteorological Infrastructure» (EMI, infrastruttura meteorologica europea)⁸¹, nella quale la Svizzera è fortemente integrata grazie all'impegno fattivo di MeteoSvizzera, sulla base del concetto «high value dataset» verranno sempre più sviluppati e gestiti operativamente prodotti meteorologici e climatologici paneuropei. Alla luce di queste considerazioni, l'obbligo di riscossione di emolumenti stabilito nella LMet sarà sempre più problematico: esso infatti complica l'efficace collaborazione per l'utilizzo dei dati instaurata con i partner europei, poiché sostanzialmente compromette il libero scambio di dati necessario a questa collaborazione. Grazie all'introduzione della strategia OGD si riesce a evitare che a medio-lungo termine la Svizzera diventi la pecora nera all'interno dell'EMI.

Inoltre, nel contesto degli OGD nei settori della meteorologia e della climatologia occorre tenere conto delle tendenze tecnologiche. Gli attuali sviluppi tecnologici sui big data si basano sul principio OGD.

⁸⁰ RS 429.1

⁸¹ L'espressione «infrastruttura meteorologica europea» indica collettivamente i servizi meteorologici nazionali europei più una serie di organizzazioni europee specializzate che operano negli ambiti della meteorologia e climatologia, come EUMETSAT («European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites», organizzazione intergovernativa finalizzata alla gestione della rete europea dei satelliti meteorologici), il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine ed EUMETNET («European Meteorological Network», raggruppamento di interessi economici dei servizi meteorologici europei).

Uno dei loro obiettivi è consentire agli utenti di accedere facilmente alle enormi quantità di dati, garantendo tempi di risposta possibilmente rapidi. Sviluppi analoghi si stanno registrando in particolare in seno all'EMI. Progetti importanti, come l'«European Weather Cloud», che rappresenta un pilastro della futura infrastruttura europea di gestione, trattamento e diffusione di dati, si focalizzano su dati disponibili in maniera libera e gratuita. L'obbligo di riscuotere emolumenti rischia di mettere Meteo-Svizzera nelle condizioni di poter partecipare solo molto marginalmente a questi sviluppi ovvero di non poterne beneficiare, oltre che di essere esclusa dagli sviluppi rilevanti.

In quest'ottica, l'introduzione di OGD per i dati meteorologici e climatologici rappresenta un passo significativo e necessario per la Svizzera. In virtù dell'articolo 11 AP-LMeCA, in futuro anche Meteo-Svizzera potrà mettere gratuitamente a disposizione i dati raccolti e prodotti, ad esempio quelli delle misurazioni effettuate dalle stazioni a terra, le immagini radar e i parametri di previsione dei modelli meteorologici.

L'articolo 11 capoverso 3 lettera b AP-LMeCA integra la possibilità di escludere alcune serie di dati dall'obbligo di messa a disposizione gratuita, laddove questo richiedesse mezzi considerevoli sotto il profilo finanziario, tecnico o del personale. In determinate circostanze MeteoSvizzera dovrà avvalersi di questa disposizione di esclusione. A causa dell'enorme volume di dati dovuto all'infrastruttura scelta, talune serie di dati possono essere messe a disposizione solo a fronte di oneri finanziari eccessivi. Un esempio in tal senso potrebbe essere la messa a disposizione online di voluminosi dati di archivio che si riferiscono a vecchie simulazioni di previsioni meteorologiche. L'obiettivo a lungo termine resta comunque quello di mettere a disposizione tutti i dati.

- Introduzione del (nuovo) articolo 3 capoverso 4 lettera b LMet

Nel 1999, anno in cui è stata decretata la LMet, per diffondere informazioni alla collettività MeteoSvizzera era costretta a rivolgersi ai giornali, alla radio e alla televisione, fornendo loro le proprie prestazioni dietro pagamento di un emolumento. Dall'avvento dei media online (web, app) MeteoSvizzera può diffondere autonomamente le informazioni importanti per la popolazione, assicurando così maggiore efficienza ed efficacia nell'adempiere i compiti federali centrali nei settori della meteorologia e della climatologia ai sensi dell'articolo 1 LMet. Oggi questo avviene sulla base dell'articolo 11 OMet. Trattandosi di una disposizione importante che contiene norme di diritto (cfr. art. 164 Cost.), si coglie l'occasione di adeguare la LMet in seguito all'adozione della LMeCA per integrare l'articolo 11 OMet a livello di legge.

Le informazioni da diffondere sono informazioni meteorologiche e climatologiche di interesse generale segnatamente, secondo la prassi attuale, nel quadro dei tre compiti federali seguenti: la messa in guardia contro pericoli meteorologici (art. 1 lett. c LMet), l'approntamento di informazioni climatologiche (art. 1 lett. e LMet), la fornitura di altre prestazioni meteorologiche e climatologiche per i bisogni della collettività (art. 1 lett. h LMet).

Il nuovo articolo 3 capoverso 4 lettera b LMet cita come esempi la messa in guardia contro pericoli meteorologici, le previsioni meteorologiche e le informazioni sullo sviluppo climatico. Benché finora non esplicitamente previsto nella LMet, già nel messaggio del 22 aprile 1998⁸² si stabiliva che la diramazione di avvertimenti meteorologici fosse un servizio fornito gratuitamente nell'interesse della popolazione residente. A livello di ordinanza questo principio è attualmente integrato nell'articolo 11 capoverso 2 OMet. Ulteriori esempi di informazioni ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 lettera b LMet sono: risultati di misure e previsioni formulati sotto forma di testo, rielaborati graficamente o rappresentati in forma tabellare con un grado di dettaglio regionale utile e relativi a tutte le fasce orarie, informazioni su particolari eventi meteorologici o situazioni meteorologiche suscettibili di influire sullo stato di salute delle persone (ad es. indice UV, bollettino dei pollini), analisi statistiche delle condizioni meteorologiche e climatologiche nonché relazioni climatologiche relative al passato e al futuro (ad es. bollettini mensili e annuali). L'approntamento di queste informazioni è un elemento centrale del servizio pubblico definito nella LMet che la Confederazione è tenuta a garantire. Tali informazioni sono utili per proteggere la popolazione e per tenerla informata in maniera indipendente, capillare e uniforme in tutte le regioni linguistiche. Inoltre forniscono le basi per un processo politico decisionale e di formazione dell'opinione ampiamente sostenuto, ad esempio per quanto concerne l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione (attualmente: revisione totale della legge sul CO₂).

Le informazioni disciplinate all'articolo 3 capoverso 4 lettera b LMet devono essere comunicate alla popolazione svizzera attraverso canali accessibili al pubblico e in maniera capillare. Attualmente le informazioni vengono diffuse tramite web e app, su singoli canali social e in parte anche come pubblicazioni stampate.

3. Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo

Per quanto riguarda i motivi che hanno indotto a proporre l'inserimento della lettera a^{ter} nell'articolo 6 capoverso 1 LTB, si rimanda a quanto esposto al numero 2.3.2.

L'articolo 6 capoverso 1 lettera a^{ter} LTB trova fondamento nell'articolo 5 LTB, che regola i diritti di partecipazione soggiacenti alla tassa di emissione. In particolare le operazioni equiparate riguardano i versamenti suppletivi e il trasferimento di cui all'articolo 5 capoverso 2 lettere a e b LTB. Nella nuova disposizione, il gruppo degli attori da privilegiare è strettamente circoscritto alle società che perseguono uno scopo di pubblica utilità secondo l'articolo 1 del presente avamprogetto. A questa tesi giuridica è stato dato seguito già con la circolare n. 12 dell'AFC dell'8 luglio 1994, secondo cui l'espressione «scopo pubblico» deve essere interpretata in modo restrittivo, per evitare che diventi una «fattispecie di esenzione fiscale senza limiti».

Articolo 16 Disposizioni transitorie relative agli open government data *Capoverso 1*

L'attuazione e la costante messa a disposizione dei dati delle autorità secondo i principi OGD non devono comportare nuove risorse. Pertanto, nella misura del possibile le spese per l'attuazione degli OGD nelle singole unità amministrative devono poter essere compensate internamente. Inoltre, le unità amministrative possono iniziare l'effettiva preparazione dei dati (ossia renderli leggibili elettronicamente, memorizzarli in formati non proprietari o descriverli con metadati) e la loro messa a disposizione sotto il profilo tecnico solo quando l'articolo relativo agli OGD è in vigore. Per questo l'articolo 16 prevede un periodo di attuazione di cinque anni dall'entrata in vigore dell'articolo 11, rendendo così possibile un'attuazione a tappe.

Capoverso 2

La legge non ha effetto retroattivo e quindi non stabilisce l'obbligo di mettere a disposizione come OGD i dati raccolti o prodotti prima della sua entrata in vigore. Tuttavia, si rammenta che, in base alla strategia OGD 2019–2020, questo obbligo in linea di massima sussiste per i dati a partire dal 2020. Naturalmente, conformemente ai principi OGD, i dati che sono stati raccolti o prodotti prima dell'entrata in vigore del presente articolo possono comunque essere messi a disposizione su base volontaria nell'ambito delle possibilità consentite dalla legge e dalle risorse.

Articolo 17 Referendum ed entrata in vigore

Trattandosi di una legge formale, la legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità sottostà a referendum facoltativo. È quindi responsabilità del Consiglio federale stabilire la data di entrata in vigore della legge.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Dal 2008 il Consiglio federale, la CdC, l'Associazione dei comuni svizzeri e l'Unione delle città svizzere perseguono l'obiettivo di realizzare una strategia comune di Governo elettronico. La Confederazione e i Cantoni finanziano l'attuazione della Strategia di e-government Svizzera su base paritetica con

5 milioni di franchi all'anno. Sia la prima che i secondi intendono impegnarsi in misura paragonabile anche nei prossimi due anni. Nel medio termine si valuterà la possibilità di incrementare l'impegno. In funzione del volume futuro ci sarà bisogno di un credito di impegno per l'attuazione della Strategia di e-government Svizzera, in quanto per la realizzazione di progetti vengono assunti impegni che vanno oltre l'anno di preventivo in corso.

Le prestazioni di Governo elettronico vengono analizzate per valutarne il rapporto tra costi e benefici, e vengono coordinate e controllate a livello centrale. Per tenere bassi i costi per l'acquisto, l'attuazione e la gestione di soluzioni si favoriscono la cooperazione e l'utilizzo condiviso delle stesse nell'ambito di progetti comuni di Governo elettronico. Il Comitato direttivo di E-Government Svizzera valuta i singoli progetti e ne definisce la priorità in funzione delle risorse finanziarie disponibili.

Il progetto «Amministrazione digitale» non è oggetto del presente avamprogetto, pur essendo a esso strettamente collegato. Nell'ambito di quest'ultimo, la Confederazione e la CdC mirano a migliorare la direzione e il coordinamento del Governo elettronico in Svizzera oltre i livelli statali. L'obiettivo di questo progetto è integrare ulteriormente le organizzazioni centrali nel settore del Governo elettronico (CSI, associazione eCH, e-government Svizzera) in un'unica organizzazione, puntando a sfruttare il potenziale di sinergie che emerge, attualmente non quantificabile. La LMeCA potrà eventualmente essere utilizzata come base legale per ulteriori fasi di integrazione.

Inoltre, con l'articolo 6 AP-LMeCA alla Confederazione viene data la possibilità di sottoscrivere una o più azioni della eOperations Svizzera SA. Quest'ultima contribuisce a far sì che le soluzioni informatiche possano essere acquistate e, all'occorrenza, utilizzate in comune, in modo da evitare i doppi e le maggiori spese che ne conseguono. eOperations Svizzera SA ha un capitale azionario di 100 000 franchi, più una riserva da apporto di capitale di 200 000 franchi. Ogni azione vale 300 franchi. Ora la Confederazione intende partecipare all'organo responsabile a livello finanziario e decisionale acquisendo una sola azione.

L'articolo 8 AP-LMeCA crea le basi legali per l'erogazione di aiuti finanziari destinati alla promozione della digitalizzazione. Queste non implicano conseguenze finanziarie. Se e in quale portata saranno erogati questi aiuti finanziari verrà stabilito solo nel quadro dei successivi decreti concernenti il finanziamento. L'entità degli eventuali aiuti finanziari sarà definita durante il processo di preventivazione ordinario.

A causa dei mancati introiti derivanti dagli emolumenti, l'attuazione del principio OGD comporta senz'altro minori entrate per la Confederazione. Secondo la verifica trasversale sull'attuazione della strategia di Open Government Data Svizzera presso la Confederazione condotta dal CDF il 24 luglio 2018, la riduzione delle entrate è comunque relativamente contenuta e trascurabile se paragonata al valore aggiunto auspicato per l'economia nazionale. Gli oneri per l'attuazione della strategia OGD saranno diversi a seconda delle unità amministrative. Nel caso degli uffici in cui gestione dei dati è preponderante, in particolare MeteoSvizzera (vedi sotto), considerato il volume degli stessi bisogna fare attenzione a non sottostimarli. La prevista attuazione a tappe consente di considerare questa situazione.

L'eliminazione degli emolumenti per la fornitura di dati meteorologici e climatologici genererà mancate entrate stimate a circa 750 000 franchi all'anno. Secondo i sondaggi condotti da alcuni servizi meteorologici europei che hanno già adottato la strategia OGD e sulla base delle esperienze maturate nel campo della gestione dei dati, l'introduzione degli OGD nella meteorologia e nella climatologia e la conseguente creazione della moderna piattaforma di trasmissione dei dati ha conseguenze a livello finanziario. È emerso che per la creazione di valore per la società e l'economia è fondamentale disporre di un sistema moderno di accesso ai dati. Di conseguenza, nella fase di progettazione e nella successiva fase operativa bisogna prevedere costi per beni e servizi e costi per il personale. L'esatta quantificazione dei costi deve essere oggetto di approfondimento nel corso dei prossimi lavori legislativi e dipende in particolare dal costo e dalle dimensioni della piattaforma di trasmissione dei dati da sviluppare. L'eccezione di cui all'articolo 11 capoverso 3 lettera b AP-LMeCA e la possibilità di introdurre gli OGD a tappe, conformemente alle disposizioni transitorie di cui all'articolo 16 AP-LMeCA, aiutano a introdurre e ad attuare gli OGD nei settori meteorologia e climatologia nel rispetto delle risorse.

Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per l'acquisto e la gestione dei servizi di base e dei servizi elettronici della Confederazione vengono documentate caso per caso congiuntamente al corrispondente affare. I costi saranno sostenuti dagli utenti su base proporzionale.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

I nuovi compiti per il coordinamento dei rilasci di licenze OSS e di attuazione a tappe del principio OGD possono essere svolti dai dipartimenti avvalendosi delle risorse esistenti. I costi legati a un eventuale fabbisogno di maggiori risorse in termini di personale per l'erogazione di servizi di base e di servizi elettronici saranno sostenuti dagli utenti su base proporzionale. Nemmeno le basi giuridiche create con questa legge per la conclusione di convenzioni, la delega di compiti e le partecipazioni avranno ripercussioni dirette sull'effettivo del personale. Se la conclusione di singole convenzioni comporterà ripercussioni di questo tipo ed eventualmente quali dipende dall'oggetto della convenzione; al momento ciò non è stimabile.

4.1.3 Altre ripercussioni

Considerazione generale (obiettivo della nuova normativa)

Con l'entrata in vigore delle disposizioni di legge proposte la Confederazione disporrà delle basi giuridiche nel settore del Governo elettronico. Esse le consentono, nei casi concreti di applicazione, di scegliere tra un numero sufficiente di possibili opzioni, finalizzate sia a realizzare forme di collaborazione con soggetti terzi solide e idonee al settore specifico, sia ad ampliare le offerte di Governo elettronico per l'amministrazione, l'economia e la popolazione.

Assoggettamento delle organizzazioni incaricate di compiti amministrativi alla vigilanza del Consiglio federale e alla vigilanza finanziaria del CDF

eOperations, come anche tutte le altre organizzazioni cui in futuro la Confederazione, sulla base della nuova normativa, potrà affidare l'incarico di adempiere compiti di diritto pubblico nell'ambito delle attività amministrative ausiliarie, saranno soggette alla vigilanza del Consiglio federale. Infatti, l'articolo 187 capoverso 1 lettera a Cost. stabilisce che il Consiglio federale è tenuto a sorvegliare l'Amministrazione federale e gli *altri enti incaricati di compiti federali*. L'ambito entro il quale il Consiglio federale esercita la vigilanza è descritto all'articolo 8 capoverso 4 LOGA, secondo il quale il Consiglio federale controlla, conformemente alle disposizioni particolari, conformemente alle disposizioni particolari, le unità amministrative decentrate e le organizzazioni e persone esterne all'amministrazione incaricate di compiti amministrativi della Confederazione. «Conformemente alle disposizioni particolari» significa che il legislatore deve determinare, in relazione alla normativa in materia di esternalizzazione dei compiti, l'entità e l'intensità dell'azione di vigilanza e i mezzi da utilizzare⁸³. Come indicazione minima la legge impone l'invio di un resoconto annuale all'unità amministrativa che esternalizza il compito.

Inoltre, le imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario sono assoggettate alla vigilanza finanziaria del CDF (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. e LCF). La partecipazione attualmente prevista della Confederazione in eOperations non raggiungerà però la soglia del 50 per cento.

Sulla base della normativa proposta saranno soggetti alla vigilanza del CDF anche gli enti, gli stabilimenti e le organizzazioni, indipendentemente dalla loro forma giuridica, a cui la Confederazione ha affidato l'esecuzione di procedure di aggiudicazione e quindi l'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d LCF). In ragione dell'auspicata delega a eOperations di compiti amministrativi nel campo delle attività amministrative ausiliarie, a prescindere dall'entità della partecipazione della Confederazione in questa organizzazione sarà comunque soggetta alla vigilanza finanziaria del CDF.

Non sottostanno invece alla vigilanza del CDF le istituzioni e le organizzazioni rispetto alle quali la Confederazione, pur detenendo una partecipazione, non ha delegato compiti amministrativi né detiene una quota di maggioranza (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d, e LCF).

⁸³ G. Biaggini, *Die schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar*, n. marg. 5 seg. ad art. 187.

Responsabilità e responsabilità sussidiaria della Confederazione

Se la delega di compiti pubblici non è accompagnata da alcuna norma particolare sulla responsabilità, il principio di responsabilità si fonda sulla legge del 14 marzo 1958⁸⁴ sulla responsabilità (LResp).

La delega di compiti amministrativi della Confederazione a organizzazioni dotate di una propria personalità giuridica conferisce a queste ultime tutte le caratteristiche atte a qualificarle come organizzazioni esterne all'Amministrazione federale. La responsabilità delle organizzazioni esterne all'Amministrazione federale è disciplinata all'articolo 19 LResp, secondo cui l'organizzazione è chiamata a rispondere degli eventuali danni cagionati illecitamente a *terzi* da un organo o da un impiegato di una organizzazione incaricata di compiti di diritto pubblico della Confederazione, e indipendente dall'Amministrazione federale ordinaria, nell'esercizio dell'attività legata a tali compiti. Se l'organizzazione non è in grado di rispondere del danno, la responsabilità passa alla Confederazione (la cosiddetta responsabilità sussidiaria).

Se un organo o un impiegato di un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale cagiona un danno *alla Confederazione* mentre adempie i compiti federali affidatigli, rispondono, in primo luogo, l'organo o l'impiegato colpevole e, in secondo luogo, l'organizzazione.

Conformemente all'articolo 19 LResp, le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale sono responsabili soltanto se sono stati loro affidati compiti di diritto pubblico della Confederazione. Esclusivamente in questi casi sussiste anche la responsabilità sussidiaria della Confederazione. Per quanto riguarda le organizzazioni composte da enti appartenenti a diversi livelli statali (ad es. eOperations), occorre osservare che la responsabilità di cui all'articolo 19 LResp può sussistere solo se, nell'adempimento di compiti amministrativi della Confederazione (ad es. nell'esecuzione di procedure di aggiudicazione alle quali la Confederazione partecipa con altri enti pubblici in qualità di committente pubblico), si verifica un danno a terzi o alla Confederazione stessa. L'articolo 19 LResp non è invece applicabile se un'organizzazione a cui partecipano la Confederazione e altri enti pubblici cagiona un danno mentre adempie un compito o esegue un incarico, ma la Confederazione non figura come committente.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il presente avamprogetto non attribuisce alcun nuovo compito ai Cantoni. La nuova base giuridica, in virtù della quale alla Confederazione è consentito definire e gestire servizi di base e servizi elettronici, implicherà però che la Confederazione potrà obbligare gli altri enti pubblici (i Cantoni e, per il loro tramite, i Comuni) – se, in esecuzione del diritto federale, forniscono prestazioni digitali delle autorità per via elettronica – a utilizzare a tal fine esclusivamente i servizi elettronici delle autorità designati dalla Confederazione; quanto precede si applica anche nel caso in cui i Cantoni incarichino organizzazioni e persone esterni all'Amministrazione dell'esecuzione di compiti federali (art. 12 cpv. 3 lett. b AP-LMeCA). Dichiarando obbligatorio l'utilizzo di determinati servizi di base e servizi elettronici diventa possibile affrontare uno dei principali ostacoli al Governo elettronico, segnatamente l'insufficiente integrazione di dati e processi nella pubblica amministrazione. L'articolo 12 capoverso 4 AP-LMeCA impone ai Cantoni e ai rispettivi Comuni di contribuire ai costi della Confederazione in proporzione al profitto che traggono dalla gestione dei servizi di base e dei servizi elettronici.

Un obiettivo simile, ma senza la partecipazione ai costi da parte dei Cantoni, è perseguito anche nell'articolo 13 AP-LMeCA, che autorizza il Consiglio federale a definire obbligatori gli standard per i settori in cui i Cantoni applicano il diritto federale.

La creazione di basi giuridiche a livello federale per nuove opzioni d'intervento nell'ambito delle prestazioni digitali delle autorità non influirà in alcun modo sullo statuto giuridico dei centri urbani, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

Se, dopo l'entrata in vigore della normativa proposta, la Confederazione e altri enti pubblici concluderanno convenzioni nel settore del Governo elettronico basate su di essa, ci saranno ripercussioni per gli enti pubblici che hanno aderito alla singola convenzione conformemente al contenuto di ciascun contratto.

4.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente

Non si prevedono ripercussioni dirette sull'economia nazionale, sulla società e sull'ambiente.

Sul medio e lungo termine, la società e l'economia trarranno beneficio dai progetti di collaborazione e dai servizi della Confederazione che deriveranno in virtù delle nuove basi giuridiche, soprattutto perché questi progetti offriranno applicazioni di Governo elettronico destinate a moltiplicare l'offerta (tuttora piuttosto modesta) di prestazioni elettroniche delle autorità federali, cantonali e comunali. I vantaggi risulteranno segnatamente dall'adozione di standard uniformati e dall'utilizzo trasversale di dati e sistemi tra le strutture federali (servizi di base e servizi elettronici obbligatori).

La possibilità di utilizzare liberamente dati pubblici (OGD) suscettibili di essere trattati anche con l'ausilio di mezzi informatici rappresenta una parte della missione di mettere le autorità in condizione di fornire le proprie prestazioni alla popolazione, all'economia, alla scienza e all'amministrazione per via elettronica in maniera trasparente, a costi contenuti e senza discontinuità dei sistemi di trasmissione. Ciò costituisce una premessa affinché nell'opinione pubblica possano essere sviluppate soluzioni politiche. Questi stessi dati pubblici possono nel contempo fungere da base per l'innovazione economica e semplificare i rapporti tra amministrazione, economia e società⁸⁵.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le nuove possibilità d'intervento del Consiglio federale sottoposte nel presente avamprogetto per gestire le sfide attuali e future nel settore del Governo elettronico si fondano su varie disposizioni della Costituzione federale, che vengono illustrate singolarmente nelle pagine successive.

5.1.1 Competenza di concludere convenzioni nel settore del Governo elettronico

In virtù dell'articolo 48 capoverso 2 Cost., la Confederazione, nei limiti delle competenze conferitele dalla Costituzione, può partecipare a trattati intercantonali. La facoltà del Consiglio federale di concludere con i Cantoni convenzioni in materia di collaborazione nel settore del Governo elettronico trova fondamento nell'articolo 48 capoverso 2 Cost., in combinato disposto con il nuovo articolo 5 AP-LMeCA. Una siffatta collaborazione (ai sensi del federalismo cooperativo verticale) è possibile però solo nel quadro delle competenze della Confederazione e dei Cantoni riconosciute dalla Costituzione.

Laddove vi sia l'intenzione di concludere trattati con altri Stati e con organizzazioni estere o internazionali nel settore del Governo elettronico, l'articolo 54 capoverso 1 Cost. fornisce alla Confederazione una chiara base costituzionale per emanare atti interni nell'ambito degli affari esteri, ad esempio atti normativi⁸⁶. Gli affari esteri competono alla Confederazione. La collaborazione internazionale nel settore del Governo elettronico che la Confederazione auspica di realizzare in futuro ricadrebbe nel contesto degli «affari esteri». Nel definire i propri rapporti con i Paesi esteri, la Confederazione deve però tener conto delle competenze dei Cantoni e salvaguardarne gli interessi (art. 54 cpv. 3 Cost.).

L'organo competente per curare gli affari esteri, ai sensi dell'articolo 184 capoversi 1 e 2 Cost., è il Consiglio federale. Nell'espletamento di questo suo compito, esso deve salvaguardare i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale (art. 166 Cost.). Il Consiglio federale rappresenta inoltre la Svizzera nei confronti dell'estero. Firma e ratifica i trattati internazionali e li sottopone per approvazione all'Assemblea federale, salvo nei casi in cui è autorizzato a concluderli autonomamente in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 166 cpv. 2 Cost.). Tale facoltà del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali è esplicitamente prevista all'articolo 5 capoverso 5 AP-LMeCA.

⁸⁵ Strategia OGD 2019–2023, n. 1.

⁸⁶ Cfr. G. Biaggini., *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, n. marg. 15 ad art. 54.

5.1.2 Competenza di decidere in merito a eventuali partecipazioni nel settore del Governo elettronico

La competenza normativa della Confederazione in materia di partecipazioni in organizzazioni e imprese si delinea ovunque il legislatore federale disponga di una competenza legislativa in materia. Per questo il testo di legge prevede che la partecipazione della Confederazione in organizzazioni sia sempre vincolata all'adempimento di compiti federali (cfr. i commenti all'articolo 6 AP-LMeCA). Una base costituzionale concreta per la partecipazione della Confederazione in organizzazioni nel settore del Governo elettronico non esiste. Questa sua competenza deriva, a titolo accessorio, dalla competenza federale in ogni singolo caso.

5.1.3 Competenza riguardante la delega di compiti amministrativi nel settore delle attività amministrative ausiliarie

Conformemente all'articolo 178 capoverso 3 Cost., per legge possono essere affidati compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale.

L'auspicata delega di compiti amministrativi nel settore delle attività amministrative ausiliarie a un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale, in particolare l'esecuzione di procedure di appalto, necessita di una base legale formale al livello di legge (art. 178 cpv. 3 Cost.). Oltre all'esigenza di essere autorizzati da una legge come espressamente indicato all'articolo 178 capoverso 3 Cost., quando si affideranno compiti a terzi in virtù della nuova norma (art. 9 AP-LMeCA) si dovranno di volta in volta rispettare anche altre condizioni quadro giuridiche (in particolare l'interesse pubblico per l'esternalizzazione, la garanzia della tutela legale, la continuità della funzionalità, la vigilanza, l'osservanza dei diritti fondamentali).

5.1.4 Competenza riguardante la messa a disposizione di OSS senza il pagamento di licenze, la concessione dell'accesso a dati pubblici (OGD), la gestione di servizi di base e di servizi elettronici da parte della Confederazione e l'obbligatorietà degli standard

La messa a disposizione di OSS, la gestione di servizi di base e di servizi elettronici da parte della Confederazione e la definizione di standard sono parte della corretta ed efficiente gestione amministrativa e sono retti dall'articolo 178 capoverso 1 Cost.

I campi di applicazione menzionati in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici sono da valutare nel loro insieme come aspetti dell'amministrazione ausiliare aventi carattere di supporto nella realizzazione di una gestione amministrativa corretta ed efficiente. Anche in questo caso, la competenza federale deriva, a titolo accessorio, dai compiti amministrativi da adempiere.

Riguardo alla gestione di servizi di base e di servizi elettronici da parte della Confederazione, va sottolineato che l'obbligo per gli altri enti pubblici oppure organizzazioni incaricate di compiti pubblici di utilizzare i servizi designati dalla Confederazione può sussistere solo se tali enti forniscono prestazioni digitali delle autorità per via elettronica in esecuzione del diritto federale.

La strategia OGD comprende collezioni di dati che vengono raccolti o prodotti dalle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale nell'ambito dell'adempimento di compiti legali. La base costituzionale inerente alla competenza legislativa della Confederazione in materia di dati pubblici va quindi di pari passo con la disposizione costituzionale del singolo settore specializzato, riguardante anch'esso il trattamento e, in particolare, la pubblicazione di dati.

5.1.5 Compatibilità con lo Stato di diritto e lo Stato federale, con il principio democratico e la separazione dei poteri

Il trasferimento delle decisioni, in particolare quelle concernenti l'impiego delle risorse statali ai diversi livelli della cooperazione (segnatamente convenzioni e decisioni degli organi della convenzione; cfr. n. 2.1) implica un passaggio delle competenze decisionali agli organi esecutivi. Questi possono esercitare la loro influenza sia direttamente in sede di negoziazione e di conclusione di convenzioni, sia indirettamente per mezzo del voto che esprimono all'interno degli organi della convenzione.

L'organizzazione PTI Schweiz («Polizeitechnik und -informatik», tecnologia e informatica di polizia) e la pertinente convenzione tra i Cantoni e la Confederazione sono un esempio che illustra bene quanto

è appena stato detto, e concretamente lo vediamo osservandone le ripercussioni per la Confederazione: in un primo momento è il Consiglio federale che deve essere autorizzato con una disposizione simile all'articolo 5 a concludere autonomamente la convenzione (art. 1 della legge federale del 25.9.2020⁸⁷ sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo [MPT]). Poi, a seconda dell'importanza della questione, è sempre competenza dei rappresentanti esecutivi rappresentare gli interessi della Confederazione in seno agli organi della convenzione. In particolare l'organo supremo, denominato Assemblea strategica, pur fungendo per così dire da parlamento dell'organizzazione, è però composto dai direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e dalla capo del DFGP, quindi non può essere considerato un parlamento democratico. Se gli organi della convenzione hanno avviato un progetto che riguarda la tecnologia e l'informatica di polizia e ne hanno definito le regole, i singoli enti pubblici possono prendere parte a queste prestazioni solo in qualità di beneficiari oppure possono restarne fuori; non hanno altre opzioni. Perciò il Parlamento può (perlomeno a livello federale) prendere solo decisioni molto di massima, che riguardano nel concreto le condizioni generali di affiliazione all'organizzazione ed eventualmente, mediante la concessione o il rifiuto di crediti e l'erogazione di prestazioni. Nel complesso vale però il principio «take it or leave it»: non è possibile deliberare in dettaglio sui diversi regolamenti in sede parlamentare. Stesso dicasi per la possibilità di sottoporre i regolamenti a referendum. Poiché sussiste la richiesta di una direzione *comune* da parte degli (organi esecutivi degli) enti pubblici coinvolti, il quadro è limitato anche per la vigilanza sulle organizzazioni e persone esterne all'amministrazione incaricate di compiti amministrativi.

Nell'ambito del diritto in materia di trattati internazionali questi svantaggi della cooperazione di enti pubblici sono noti e vanno tenuti in debita considerazione, poiché a livello internazionale difficilmente esistono alternative equivalenti ai trattati. Per quanto riguarda la collaborazione sul piano nazionale, è opportuno valutare se i vantaggi della cooperazione sono in grado di compensarne gli svantaggi. L'alternativa sarebbe quella di rinunciare alla cooperazione tra Confederazione e Cantoni oppure di attribuire alla Confederazione una nuova competenza che le consenta, anche al di fuori di ogni altra competenza federale, di offrire ai Cantoni prestazioni inerenti all'amministrazione ausiliare. La presente procedura di consultazione intende permettere l'avvio di un'ampia discussione su questi diversi approcci.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Con il presente avamprogetto si intendono creare nuovi margini di manovra per il Consiglio federale nell'impiego di mezzi elettronici. Se venisse approvata, la nuova legge federale non entrerebbe in contrasto con gli impegni internazionali della Svizzera.

Nel quadro della conferenza ministeriale sull'eGovernment tenutasi in Estonia il 6 ottobre 2017, la Svizzera ha firmato una dichiarazione congiunta concernente il Governo elettronico («Declaration on eGovernment»), elaborata dall'UE e dall'AELS. La dichiarazione, giuridicamente non vincolante, è basata su cinque principi centrali e funge da guida per l'ulteriore sviluppo del Governo elettronico. Con la dichiarazione congiunta per la promozione del Governo elettronico («Tallinn Declaration on eGovernment») s'intende porre una base comune al fine di incentivare la digitalizzazione dell'amministrazione a livello non soltanto nazionale, ma anche internazionale. Si tratta in particolare di rendere accessibili a tutti e possibilmente in forma digitale i processi relativi ai servizi dell'amministrazione. La dichiarazione prevede anche che i cittadini e le imprese debbano inserire i dati una sola volta attraverso uno strumento sicuro e affidabile. Inoltre, lo scopo è rendere i sistemi informatici compatibili a livello nazionale e internazionale. Alcuni elementi di questa dichiarazione riguardano anche la collaborazione intercantionale e internazionale, come pure il trasferimento reciproco di conoscenze e l'utilizzo di conoscenze specialistiche. Gli obiettivi della dichiarazione sono conformi alle strategie varate dal Consiglio federale in questo ambito.

Nel settore della legislazione sugli appalti pubblici la Svizzera ha aderito all'Accordo sugli appalti pubblici («Government Procurement Agreement», GPA⁸⁸), un accordo internazionale plurilaterale tra singoli Stati contraenti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che disciplina l'accesso agli

⁸⁷ FF 2020 6795

⁸⁸ RS 0.632.231.422

appalti pubblici. Il GPA ha lo scopo di rendere possibile la concorrenza internazionale tra gli offerenti, affinché le autorità pubbliche possano raggiungere l'obiettivo di un impiego ottimale dei fondi pubblici nell'acquisto di beni, prestazioni di servizi e prestazioni edili. Inoltre la Svizzera è legata all'UE dall'accordo bilaterale del 21 giugno 1999⁸⁹ su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, anch'esso basato sulle disposizioni del GPA. Questo accordo estende ai Comuni e ai distretti il campo di applicazione del GPA e prevede una reciproca apertura dei mercati per gli appalti nel settore dei servizi pubblici. L'accordo non statuisce alcun obbligo di recepire il diritto dell'UE in materia di diritto sugli appalti pubblici. Tuttavia va osservato che, conformemente alla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici (di seguito «direttiva sugli appalti pubblici»), le «centrali di committenza sono incaricate di procedere ad acquisti, gestire i sistemi dinamici di acquisizione o aggiudicare appalti pubblici/concludere accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici, con o senza remunerazione»⁹⁰. Nella direttiva sugli appalti pubblici la «centrale di committenza» è quindi definita come «un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie»⁹¹. eOperations e i suoi compiti nel campo degli appalti pubblici sono conformi a questa descrizione e alla definizione data nella direttiva sugli appalti pubblici. Pertanto, eOperations è qualificata come centrale di committenza dal diritto dell'UE.

In ambito OGD non sussistono impegni internazionali che la Svizzera dovrebbe attuare.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale.

La prevista delega di compiti amministrativi a organizzazioni esterne all'Amministrazione federale, in particolare l'esecuzione di procedure di acquisto, già di per sé necessita di una base legale formale (art. 178 cpv. 3 Cost.). Anche per autorizzare il Consiglio federale a decidere sulla partecipazione della Confederazione in queste organizzazioni, però, la legislazione in materia di sussidi stabilisce la necessità di una base legale nel senso formale, perché le partecipazioni hanno carattere di sussidio (aiuto finanziario).

Come spiegato al numero 2.4.1, la regolamentazione formale che disciplina l'utilizzo di OSS a livello di legge intende risolvere le incertezze giuridiche imperanti che derivano dall'impossibilità di fare affermazioni sufficientemente vincolanti circa la facoltà dello Stato di mettere a disposizione OSS senza il pagamento di licenze in assenza di una base giuridica. La messa a disposizione di OSS da parte della Confederazione senza il pagamento di licenze, anche se non è fatta con l'intento di colpire la concorrenza, può però influire su di essa, come hanno dimostrato le perizie effettuate in questo contesto. Una disposizione di legge deve ora chiarire la situazione giuridica.

Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 2 Cost., anche le disposizioni fondamentali in materia di prestazioni della Confederazione devono essere emanate mediante legge federale. I punti essenziali della strategia OGD in quanto prestazione di servizi elettronica della Confederazione devono pertanto essere disciplinati da una legge formale.

Per quanto riguarda la gestione di servizi di base e di servizi elettronici, si tratta di una prestazione della Confederazione per la quale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost., va ugualmente creata una base giuridica sotto forma di legge federale. A questo si aggiunge l'obbligo dei Cantoni di utilizzare i servizi di base e i servizi elettronici definiti in sede di attuazione e di esecuzione del diritto federale. Un obbligo analogo sussiste anche in relazione agli standard che la Confederazione ha dichiarato vincolanti. Anche tale obbligatorietà richiede una base legale formale (cfr. art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Da un punto di vista giuridico, la partecipazione della Confederazione al capitale di organizzazioni equivale a un sussidio. L'articolo 6 capoverso 1 AP-LMeCA è quindi una disposizione in materia di

⁸⁹ RS 0.172.052.68

⁹⁰ Cfr. considerando 69 della direttiva sugli appalti pubblici.

⁹¹ Art. 2 n. 16 direttiva sugli appalti pubblici.

sussidi e, se dovesse comportare nuove spese una tantum di importo superiore ai 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di importo superiore ai 2 milioni di franchi, sarebbe subordinato al freno alle spese. Tuttavia, al momento non è prevista alcuna partecipazione della Confederazione che possa generare spese di tale entità, né si prevedono tali partecipazioni nel prossimo futuro.

L'articolo 8 AP-LMeCA crea la base per l'erogazione di aiuti finanziari. Di per sé questi non generano né spese uniche, né spese ricorrenti e pertanto non sono subordinati al freno alle spese. Occorre però partire dal presupposto che, nel quadro dei processi di preventivazione, vengano deliberate spese uniche che superano il valore soglia per l'applicazione del freno alle spese.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

Nel contempo la Confederazione fare ricorso in modo moderato alle competenze, lasciando ai Cantoni un margine sufficiente per l'adempimento dei loro compiti e limitandosi in tal senso a un ruolo di sostegno e coordinamento nel rispetto del principio di sussidiarietà. Gli strumenti menzionati nell'AP-LMeCA riguardano l'adempimento di compiti federali esistenti con mezzi elettronici. Non determinano quindi alcuna variazione nella ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e sono compatibili con il principio di sussidiarietà.

Secondo il principio dell'equivalenza fiscale sancito all'articolo 43a Cost., la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi (cpv. 2) e la collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione (cpv. 3). La collaborazione nel settore del Governo elettronico può procurare un beneficio a tutte le autorità coinvolte. Questo giustifica il fatto che i costi per determinati compiti siano assunti collettivamente e i costi per misure specifiche siano assunti in maniera differenziata tra i livelli statali.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

5.6.1 Motivazione

Le prestazioni finanziarie della Confederazione a soggetti giuridici esterni all'Amministrazione federale sono considerate sussidi. A queste è assimilato anche l'acquisto di quote societarie di un'organizzazione o di un'impresa.

L'interesse della Confederazione ad acquisire partecipazioni in un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale o in un'impresa che opera nel settore delle TIC o del Governo elettronico ai fini dell'adempimento dei propri compiti può essere dettato da ragioni di vario tipo. Di norma, la partecipazione ottenuta mediante acquisto di quote societarie è collegata alla delega di attività amministrative ausiliarie alla società in questione.

La partecipazione concretamente auspicata della Confederazione in eOperations è nell'interesse della Confederazione perché, facendo parte di una comunità di acquisto e di gestione composta da enti pubblici di diversi livelli statali, per l'acquisto di TIC o di prestazioni attinenti alle TIC essa potrebbe beneficiare degli effetti della concentrazione e delle interessanti condizioni di acquisto che ne conseguono. Non meno importante è la possibilità di generare un valore aggiunto considerevole per la popolazione, l'economia e persino per le autorità statali stesse se gli enti pubblici di tutti i livelli utilizzano gli stessi prodotti TIC o quantomeno prodotti compatibili tra loro. Ciò consente di accelerare e garantire in modo duraturo lo svolgimento elettronico delle operazioni amministrative o delle comunicazioni elettroniche tra le autorità.

Senza una partecipazione in eOperations, per la Confederazione sarebbe impossibile beneficiare (in particolare) dell'eccezione «quasi-in-house» e dell'erogazione di prestazioni da parte di eOperations senza essere soggetta alla normativa sugli appalti pubblici. In teoria la Confederazione potrebbe incaricare eOperations di acquistare beni e servizi TIC per suo conto anche senza essere membro del suo organo responsabile a livello decisionale e finanziario; prima di conferirle la commessa dovrebbe però svolgere essa stessa una procedura di aggiudicazione nell'ambito della quale, nel rispetto della legislazione sugli appalti pubblici, eOperations dovrebbe ottenere l'aggiudicazione. Tuttavia, visto che eOperations non intende partecipare come offerente a procedure di aggiudicazione pubbliche – perché metterebbe a rischio l'applicazione delle eccezioni previste dalla legislazione sugli appalti pubblici e, partecipando a bandi pubblici, si troverebbe in concorrenza diretta con le imprese private – gli acquisti TIC da parte della Confederazione con l'aiuto di eOperations nell'ambito di un rapporto che escluda qualsivoglia partecipazione rimangono pura teoria.

D'ora in poi la Confederazione deve poter erogare aiuti finanziari anche a progetti utili all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nel settore del Governo elettronico. Gli aiuti finanziari sono limitati a progetti che servono a garantire l'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale.

5.6.2 Struttura e portata finanziaria

Dal punto di vista del contenuto, il sussidio deve da un lato presentarsi sotto forma di acquisizione di quote sociali da parte della Confederazione. Questa partecipazione fa sì che la Confederazione diventi membro (accanto ad altri) dell'organo responsabile a livello decisionale e finanziario della corrispondente organizzazione o impresa.

Nel caso del primo esempio di applicazione in programma (eOperations), è previsto che la Confederazione possa acquistare almeno un'azione al prezzo di 300 franchi (valore nominale fr. 100 più una riserva da apporto di capitale di fr. 200) e possa in tal modo sfruttare i vantaggi della cooperazione negli acquisti. Non sono escluse, anche al momento non sono previste, forme di sussidio più ampie. È vero che i progetti di Governo elettronico vengono analizzati per valutarne il rapporto tra costi e benefici, e vengono coordinati e controllati a livello centrale. Tuttavia, questo avviene nella consapevolezza che il finanziamento del singolo progetto non sempre corrisponde al beneficio che se ne ricava.

Per l'erogazione di aiuti finanziari, l'avamprogetto prevede che la Confederazione concluda con i beneficiari dei contratti di diritto pubblico. È prevista anche la conclusione di accordi di programma, in particolare per i progetti a lungo termine.

Nella presente base legale l'entità degli aiuti finanziari non è specificata. Essa dovrà essere determinata durante il processo di preventivazione ordinario.

5.7 Delega di competenze legislative

Le convenzioni di cui all'articolo 5 possono eventualmente contenere competenze legislative in modo che, nel quadro di una convenzione, sia possibile adottare disciplinamenti in materia di diritto applicabile (cfr. art. 5 cpv. 2 lett. d AP-LMeCA).

Inoltre, la disposizione concernente la delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria ha carattere di norma di diritto. L'articolo 9 capoverso 1 AP-LMeCA attribuisce al Consiglio federale la competenza per esternalizzare questi compiti mediante ordinanza o convenzione e in particolare per adottare disposizioni sul diritto applicabile e su altri contenuti normativi.

Infine, l'articolo 12 capoverso 4 AP-LMeCA delega al Consiglio federale il potere di disciplinare la determinazione del contributo a carico dei Cantoni a fronte dei costi derivanti dalla gestione di servizi elettronici delle autorità.

L'avamprogetto non prevede inoltre alcuna delega di competenze legislative.

5.8 Protezione dei dati

L'avamprogetto è conforme alla legislazione sulla protezione dei dati. Eventuali questioni relative alla protezione dei dati possono essere sollevate nel quadro di progetti realizzati in virtù delle basi giuridiche che si intende creare in questa sede e, all'occorrenza, devono essere chiarite nell'ambito del rispettivo progetto.

È lecito attendersi che per singoli progetti possano essere adottate disposizioni legali speciali in materia di protezione dei dati, o che debbano essere create o modificate.

Se la gestione dei servizi di base o dei servizi elettronici da parte della Confederazione dovesse riguardare dati personali, devono essere osservate le disposizioni della legge federale del 19 giugno 1992⁹² sulla protezione dei dati (LPD), in particolare quelle concernenti il trattamento dei dati personali. A questo proposito sono probabili complicazioni giuridiche come normalmente succede quando i sistemi di trattamento dei dati vengono utilizzati congiuntamente da Confederazione e Cantoni. La domanda da porsi, dunque, è quale autorità sia responsabile di quale parte del trattamento. Per quanto concerne la gestione e la sicurezza, possono rispondere solo la Confederazione e le sue autorità competenti; i dati elaborati e i processi di elaborazione devono tuttavia essere assegnati mediante norma giuridica a un'autorità (art. 16 cpv. 2 LPD; art. 33 AP-LPD⁹³).

I dati personali che non possono essere pubblicati per motivi di protezione esulano dal campo di applicazione degli OGD (art. 11 capoverso 3 lett. a AP-LMeCA). Con gli algoritmi sempre più performanti e l'intelligenza artificiale da un lato e il gran numero di dati accessibili al pubblico dall'altro, sussiste comunque il rischio che, in taluni casi, non si possa completamente escludere una re-identificazione anche sulla base di dati anonimi, che in linea di massima non sono dati personali e di conseguenza non sono soggetti alla LPD. Ciascuna unità amministrativa deve valutare questo rischio prima di pubblicare i dati ed eventualmente astenersi dal pubblicarli come OGD.

⁹² RS 235.1

⁹³ FF 2020 6695